




3 1761 11650316 0





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503160>









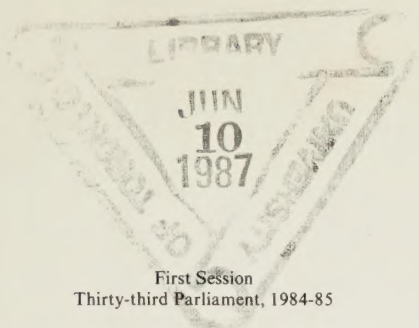








23  
71



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Foreign Affairs

## Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Thursday, November 22, 1984

Le jeudi 22 novembre 1984

**Issue No. 1**  
**Organization Meeting**

**Fascicule n° 1**  
**Séance d'organisation**

REPORT OF THE COMMITTEE  
entitled:  
Canada's Relations with the countries  
of the Middle East and North Africa

RAPPORT DU COMITÉ  
intitulé:  
Les relations du Canada avec les pays du  
Proche-Orient et de l'Afrique du Nord









First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Thursday, November 22, 1984

Le jeudi 22 novembre 1984

**Issue No. 1**  
**Organization Meeting**

---

**Fascicule n° 1**  
**Séance d'organisation**

---

**REPORT OF THE COMMITTEE**  
entitled:  
Canada's Relations with the countries  
of the Middle East and North Africa

---

**RAPPORT DU COMITÉ**  
intitulé:  
Les relations du Canada avec les pays du  
Proche-Orient et de l'Afrique du Nord

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	*MacEachen (or Frith)
Bosa	Macquarrie
Flynn	Murray
Grafstein	Nurgitz
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen (12)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	*MacEachen (ou Frith)
Bosa	Macquarrie
Flynn	Murray
Grafstein	Nurgitz
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen (12)

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, December 18, 1984:

"The Honourable Senator Macquarrie, moved, seconded by the Honourable Senator Hicks:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to continue its examination and report on Canadian relations with countries of the Middle East and North Africa;

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine;

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-second Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 18 décembre 1984:

«L'honorable sénateur Macquarrie propose, appuyé par l'honorable sénateur Hicks:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à continuer son étude et faire rapport sur les relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déferées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les ajournements du Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet au cours de la trente-deuxième législature soient déferés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 22, 1984

(1)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 10:30 a.m., for the purpose of organization.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Flynn, Frith, Haidasz, Hicks, Lapointe, Macquarrie, Murray, Nurgitz, and Rowe. (11)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Petten.

*In attendance:* The official reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Murray moved that the Honourable Senator van Roggen take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator van Roggen having been elected chairman of the Committee *in absentia*, the Honourable Senator Flynn moved that the Honourable Senator Hicks take the Chair of this Committee as Acting Chairman.

After debate—and

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Frith moved that the Honourable Senator Macquarrie be Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

After debate, it was—

Agreed that the Committee print 1800 copies of its Proceedings.

After debate, it was—

Agreed that the Deputy Chairman would introduce in the Senate, the following resolution:

THAT the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to continue its examination and report on Canadian relations with countries of the Middle East and North Africa;

THAT the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine;

THAT the Committee have power to sit during adjournments of the Senate; and

THAT the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-second Parliament be referred to the Committee.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 NOVEMBRE 1984

(1)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour une séance d'organisation.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Flynn, Frith, Haidasz, Hicks, Lapointe, Macquarrie, Murray, Nurgitz, et Rowe. (11)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Petten.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Murray propose que l'honorable sénateur van Roggen occupe le fauteuil de ce Comité en qualité de président.

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

L'honorable sénateur van Roggen ayant été élu président du Comité *in absentia*, l'honorable sénateur Flynn propose que l'honorable sénateur Hicks agisse à titre de président suppléant.

Après débat, la motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

L'honorable sénateur Frith propose que l'honorable sénateur Macquarrie devienne vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est—  
Adoptée.

Après débat, il est décidé que le Comité fera imprimer 1 800 exemplaire de ses délibérations.

Après débat, il est décidé que le vice-président présentera au Sénat la résolution suivante:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à continuer son étude et faire rapport sur les relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les ajournements du Sénat; et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet au cours de la trente-deuxième législature soient déférés au Comité.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Patrick Savoie

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 26, 1985

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

## SECOND REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, December 18, 1984, to continue its examination and report on Canadian relations with Countries of the Middle East and North Africa, has, in obedience to its Order of Reference, proceeded with the study and now tables the report.

Respectfully submitted,

*Le président*

George C. van Roggen

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 26 juin 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité qui a été autorisé par le Sénat, le mardi 18 décembre 1984, à continuer son étude et faire rapport sur les relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord, a, conformément à son ordre de renvoi, procédé à une étude et présente maintenant son rapport.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 22, 1984

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 10:30 a.m. to organize the activities of the committee.

**Mr. Patrick Savoie, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see a quorum and will therefore call the meeting to order. Your first item of business is to select a chairman for this committee. I am ready to receive motions to that effect.

**Senator Murray:** Mr. Clerk, our colleague, Senator van Roggen, was chairman of this committee during the Thirtieth, Thirty-first and Thirty-second Parliaments, I believe, and I have the greatest pleasure in proposing that he be the chairman of this committee once again.

Honourable senators are well acquainted with the diligence of Senator van Roggen and the leadership that he has given to the committee for many years. I think it is particularly important at this time that there be continuity because we are in the process of completing a report on our study of Canada's relations with countries of the Middle East and North Africa.

Senator van Roggen is absent today because he recently underwent surgery in Vancouver. I have been told that he is coming along very well indeed, and that he has certainly given his consent that his name be placed in nomination for the chairmanship of this committee again.

So, to my proposal that he be elected chairman of the committee, I add mine and my party's best wishes for his speedy recovery and early return to his duties in the Senate and in this committee.

I propose Senator van Roggen be the Chairman of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

**The Clerk of the Committee:** Are there any further nominations?

**Senator Flynn:** I move that the nominations be closed.

**The Clerk of the Committee:** It is moved by Senator Murray that Senator van Roggen be elected chairman of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Clerk of the Committee:** I declare Senator van Roggen elected chairman of this committee, *in absentia*.

Before we proceed, honourable senators, I should like to read to you Article 582(2) of *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms*, which states, in part, as follows:

If the Chairman is elected *in absentia*, the Clerk of the Committee proceeds to the election of an Acting Chairman who may either adjourn the meeting or dispose of the routine business.

I, therefore, call for nominations for an acting chairman.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 novembre 1984

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour organiser les activités du Comité.

**M. Patrick Savoie, greffier du Comité:** Honorables sénateurs, nous avons maintenant le quorum. Je déclare la séance ouverte. Le premier article à l'ordre du jour est l'élection du président. Je suis prêt à recevoir les motions à cet effet.

**Le sénateur Murray:** Monsieur le greffier, notre collègue le sénateur van Roggen a présidé, je crois, le présent Comité au cours des trentième, trente-et-unième et trente-deuxième législatures. Je suis très heureux de proposer qu'on l'élise de nouveau à la présidence du Comité.

Les honorables sénateurs connaissent très bien la diligence du sénateur van Roggen et la maîtrise avec laquelle il a dirigé le Comité pendant de nombreuses années. Je crois qu'il est particulièrement important à l'heure actuelle que l'on assure une certaine continuité étant donné que nous sommes en train de rédiger un rapport sur notre étude des relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord.

Le sénateur van Roggen ayant dû subir une intervention chirurgicale à Vancouver, il n'est donc pas avec nous aujourd'hui. On m'a dit qu'il allait très bien et qu'il était assurément d'accord pour que l'on propose de nouveau sa candidature à la présidence du Comité.

Je propose donc qu'on l'élise à la présidence du Comité et je me joins aux membres de mon parti pour lui souhaiter une prompte guérison et un retour dans les plus brefs délais à ses fonctions au Sénat et au sein du présent Comité.

Je propose que le sénateur van Roggen occupe la fonction de président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

**Le greffier du Comité:** Y a-t-il d'autres mises en candidature?

**Le sénateur Flynn:** Je propose que l'on n'accepte plus d'autres candidatures.

**Le greffier du Comité:** Le sénateur Murray propose que le sénateur van Roggen occupe la fonction de président du Comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le greffier du Comité:** Je déclare le sénateur van Roggen élu président du Comité, *in absentia*.

Avant de poursuivre la séance, honorables sénateurs, j'aimerais vous lire un extrait du paragraphe 582(2) de la *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*:

Dans le cas où le président aurait été élu *in absentia*, le Greffier du Comité passe à l'élection d'un président suppléant. Il est alors loisible à celui-ci soit de se lever de la séance, soit de passer aux affaires courantes.

Je demande alors des motions de mise en candidature d'un président suppléant.

[Text]

**Senator Hicks:** Mr. Clerk, I would think that if we nominated a deputy chairman, who could also be acting chairman until the return of the chairman, that would solve the problem.

**Mr. Savoie:** Except that the Clerk cannot proceed in the election of a deputy chairman; the Clerk can only deal with electing a chairman or an acting chairman.

**Senator Flynn:** I move that Senator Hicks be elected acting chairman. We can then proceed with the election of a deputy chairman.

**Mr. Savoie:** Honourable senators, it is moved by Senator Flynn that Senator Hicks be elected acting chairman of the committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Henry D. Hicks** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, it is a great honour to be elected acting chairman of this committee. I am overwhelmed with the arduous responsibilities that have so suddenly devolved upon me, but I shall do my best to divest myself of those responsibilities as quickly as possible.

My first task as acting chairman is to propose that one of our members who has shown great interest in this committee over the years be appointed the deputy chairman.

He is an authority, perhaps to a greater extent than—

**Senator Frith:** On a point of order, honourable senators; I would like to hear what Senator Hicks has to say, but I think someone other than the acting chairman should nominate the deputy chairman.

**Senator Hicks:** Do you think that I have been rendered impotent by my election as acting chairman?

**Senator Frith:** Temporarily.

**Senator Hicks:** If you do not want me to put a name up for nomination, then I invite someone else to nominate the deputy chairman of the committee.

**Senator Frith:** The attributes which you were in the midst of outlining—that is, of someone who has been a very faithful, diligent and effective member of this committee and who, to connect to those of Senator Murray, was also engaged in the report to which Senator Murray referred—pertained to Senator Macquarrie.

I propose that Senator Macquarrie be elected deputy chairman of the committee.

**The Acting Chairman:** Are there any other nominations?

**Senator Flynn:** I move that nominations be closed.

**The Acting Chairman:** The motion before us is that nominations cease and that the motion carry.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le greffier, je crois que si nous élisions un vice-président qui agirait comme président suppléant jusqu'au retour du président, cela résoudrait le problème.

**M. Savoie:** Sauf que le greffier ne peut présider à l'élection du vice-président; le greffier ne peut présider qu'à l'élection d'un président ou d'un président suppléant.

**Le sénateur Flynn:** Je propose que le sénateur Hicks soit élu président suppléant. Nous pourrions alors procéder à l'élection d'un vice-président.

**M. Savoie:** Honorables sénateurs, le sénateur Flynn propose que le sénateur Hicks soit élu président suppléant du Comité.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Henry D. Hicks** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, c'est un grand honneur pour moi que d'avoir été élu président suppléant de ce Comité. Je reste confondu devant les lourdes responsabilités qui viennent soudain de m'incomber, mais je ferai de mon mieux pour m'en libérer le plus rapidement possible.

Ma première tâche de président suppléant consiste à proposer qu'un de nos membres qui a manifesté au fil des ans un grand intérêt pour ce Comité soit nommé vice-président.

Il fait autorité, peut-être dans une plus grande mesure que...

**Le sénateur Frith:** J'invoque le règlement, honorables sénateurs; j'aimerais entendre ce que le sénateur Hicks a à dire mais je crois qu'il n'appartient pas au président suppléant de nommer le vice-président.

**Le sénateur Hicks:** Croyez-vous que mon élection au poste de président suppléant m'enlève certains pouvoirs?

**Le sénateur Frith:** Temporairement.

**Le sénateur Hicks:** Si vous ne voulez pas que je propose un nom, j'invite donc quelqu'un d'autre à proposer le nom d'un sénateur au poste de vice-président du Comité.

**Le sénateur Frith:** Les qualités que vous vous apprêtiez à citer—c'est-à-dire celles d'une personne qui a été un membre très loyal, diligent et efficace au sein de ce Comité et qui, pour reprendre les propos du sénateur Murray, a également participé à la préparation du rapport dont a parlé le sénateur Murray—s'adressaient au sénateur Macquarrie.

Je propose que le sénateur Macquarrie soit élu à la vice-présidence du Comité.

**Le président suppléant:** Y a-t-il d'autres mises en candidature?

**Le sénateur Flynn:** Je propose que l'on n'en accepte plus d'autres.

**Le président suppléant:** La motion sur laquelle nous devons voter est la suivante: que l'on mette fin à l'appel de candidatures et qu'on adopte la motion.



## [Text]

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Acting Chairman:** I then invite the deputy chairman to relieve me of my arduous duties as acting chairman.

**Hon. Heath Macquarrie** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**Senator Frith:** The first thing the deputy chairman might do is ask the acting chairman to finish his remarks.

**Senator Hicks:** Since there seemed to be such universal pro-claim for the proposal which I was going to make, but which my friend Senator Frith denied me the pleasure of doing, I do not think I need elaborate on the virtues of Senator Macquarrie. He was certainly a very valuable member of the committee when it visited the Middle East in November of last year. We found his knowledge of affairs almost encyclopedic and his ability to get on with people of all persuasions—political, racial, religious, ideological, and otherwise, despite his own strong Presbyterian prejudices—was evident to us all. I am sure he will be an excellent deputy chairman of this committee.

**The Deputy Chairman:** Thank you for the honour which has just been showered upon me. I had a notion that Senator Hicks was about to say something, but when the floor was taken from him, I said to myself, "My God, again I have been dashed to the ground".

I thank you all for your kindness. We have had the good word of Senator van Roggen's recovery. He is one of those who are dutiful in the discharge of their duties and, therefore, you will not have the ministrations of your deputy chairman thrust upon you too often; for that you may be thankful.

When one takes on the onerous duties of chairman, one is always told what to do. I see that we are now at item number four on the agenda, but I think it would be perhaps a little presumptuous to strike a sub-committee, would it not?

**The Clerk of the Committee:** That is up to the committee.

**The Deputy Chairman:** That would be my advice to the members of the committee, so perhaps we had better have consultations with Senator van Roggen on that.

The fifth item on the agenda is the motion to print the proceedings of the committee. That is a traditional motion. We do not want our words wasted, but available to anyone who wishes to read them. During the last session we printed 1800 copies.

**Senator Frith:** I understand that that is all provided for in the budget.

**Senator Haidasz:** Do you think that will be enough, bearing in mind such an important topic as our report on the Middle East?

## [Traduction]

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le président suppléant:** J'invite donc le vice-président à me libérer de mes lourdes tâches de président suppléant.

**L'honorable Heath Macquarrie** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le sénateur Frith:** La première chose que le vice-président pourrait peut-être faire, serait de demander au président suppléant de terminer ses remarques.

**Le sénateur Hicks:** Comme il semblait y avoir une telle unanimité à l'égard de la proposition que j'étais sur le point de faire, mais que mon ami le sénateur Frith m'a refusé le plaisir d'exprimer, je ne crois pas avoir besoin d'insister sur les qualités du sénateur Macquarrie. Il n'y a aucun doute qu'il a été d'une aide très précieuse au Comité lorsque ses membres se sont rendus au Proche-Orient en novembre de l'année dernière. Nous avons pu constater qu'il possédait des connaissances quasi encyclopédiques des questions et nous nous sommes tous rendus compte de son aptitude à communiquer avec les gens sans distinction des doctrines politiques, de races, d'idéologies, de religion, etc. malgré ses fortes préventions en faveur de l'Église presbytérienne. Je suis convaincu qu'il fera un excellent vice-président.

**Le vice-président:** Je vous remercie de l'honneur que vous venez de me faire. J'avais une idée de ce qu'allait dire le sénateur Hicks mais lorsqu'on lui a coupé la parole, je me suis dit: «Mon Dieu, on m'a jeté une fois de plus par terre».

Je vous remercie tous de votre bienveillance. On nous a dit que le sénateur van Roggen était en voie de guérison. Comme il est de ceux qui remplissent leurs fonctions consciencieusement, vous n'aurez pas à recourir trop souvent aux services de votre vice-président. Vous pouvez vous en estimer heureux.

Lorsque quelqu'un accepte les lourdes fonctions de président, il se fait toujours dire que faire. Je vois que nous en sommes maintenant au point quatre de l'ordre du jour. Ne serait-il pas un peu présomptueux de procéder à l'élection d'un sous-comité?

**Le greffier du Comité:** Il revient au Comité d'en décider.

**Le vice-président:** C'est ce que je recommanderais aux membres du Comité. Nous devrions peut-être consulter le sénateur van Roggen à ce sujet.

Le cinquième point à l'ordre du jour concerne l'impression d'un certain nombre d'exemplaires des procès-verbaux et témoignages du Comité. Il s'agit de la motion traditionnelle. Nous ne voulons pas que nos paroles s'envolent mais qu'elles soient plutôt mises à la disposition de quiconque désire nous lire. Au cours de la dernière session, nous faisons tirer 1 800 exemplaires.

**Le sénateur Frith:** Si je comprends bien, tout cela est prévu au budget.

**Le sénateur Haidasz:** Croyez-vous que ce nombre sera suffisant, compte tenu du sujet important que nous abordons dans notre rapport sur le Proche-Orient?

[Text]

**Senator Frith:** He is just talking about the printing of the proceedings.

**Senator Flynn:** Earlier this morning, at a meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, the figure of 1,000 was suggested. Apparently that is the standard, and if I heard the chairman of that committee correctly, she said that if more were needed, it would be up to the Department of Supply and Services to provide them.

What is the experience of the committee with that number, Mr. Chairman?

**The Deputy Chairman:** The breakdown of that number is as follows: 104 to honourable senators; 282 to members of the House of Commons; 100 to officials of both houses; 15 copies to the Press Gallery; reserved count, 150; on demand additional copies asked for by Members of Parliament and officials of the Press Gallery, 349; and, finally, a mailing list of approximately 500. That totals 1500.

**Senator Flynn:** Perhaps things are different in this committee. I do not think it makes much of a difference once the first copy is printed.

**Senator Haidasz:** Mr. Chairman, is there a charge for a subscription to the proceedings of the committee to the public at large?

**The Clerk of the Committee:** The Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has decided that copies of the printed proceedings of any committee of the Senate can be requested without payment.

**The Deputy Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** I declare the motion carried.

**The Deputy Chairman:** I believe that the next obvious move is to put a motion in the house to renew or restart our terms of reference. I would suggest that we proceed along the lines of having that which we have left incomplete referred to us for completion. I would presume that that motion would be made in the usual and well-tried form.

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, before we get on with that, I have a couple of questions concerning the old reference. In view of the fact the reference started almost two years ago, and we stopped hearing evidence at least six months ago, and since events have changed daily and certainly dramatically over the last two years in the Middle East, should we be giving some consideration to revision in order to take into account the changed events? When we look at this again in committee on whatever reference, many of us, in trying either to review the evidence or to look at the draft report, as I have done recently, may feel that the problem we may have been attempting to deal with is drastically different today. We cannot continually be revising the report, but certainly I would not like to think that we would table a report in the Senate that would be outdated in terms of events.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Il parle tout simplement de l'impression d'un certain nombre d'exemplaires des procès-verbaux et témoignages.

**Le sénateur Flynn:** Plus tôt ce matin, au cours d'une réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, nous avons proposé 1 000 exemplaires. Il semble que ce soit la norme et si j'ai bien compris le président de ce Comité, si nous avions besoin d'un nombre supplémentaire d'exemplaires, il incomberait alors au ministère des Approvisionnements et Services de les imprimer.

Comment le Comité s'est-il tiré d'affaire avec ce nombre d'exemplaires, monsieur le président?

**Le vice-président:** Voici de quelle façon nous répartissons les exemplaires: 104 aux honorables sénateurs, 282 aux députés de la Chambre des communes, 100 aux officiels des deux Chambres; 15 à la Tribune de la presse; 150 en réserve, 349 exemplaires supplémentaires sont publiés à la demande des députés et représentants de la Tribune de la presse et à environ 500 personnes dont le nom apparaît sur la liste de diffusion. Cela nous amène à 1 500.

**Le sénateur Flynn:** Les choses sont peut-être différentes ici. Je ne crois pas que cela fasse beaucoup de différence une fois le premier exemplaire imprimé.

**Le sénateur Haidasz:** Monsieur le président, le public en général doit-il souscrire un abonnement aux procès-verbaux et témoignages du Comité?

**Le greffier du Comité:** Le Comité sénatorial permanent de la régie intérieure des budgets et de l'administration a décidé que les fascicules des délibérations de n'importe quel comité du Sénat peuvent être obtenus sans frais.

**Le vice-président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Je déclare la motion adoptée.

**Le vice-président:** Je crois que la première chose à faire est de déposer une motion au Sénat nous permettant de renouveler notre Ordre de renvoi ou de lui donner un second souffle. Je propose donc que l'Ordre de renvoi nous demande de terminer ce que nous avons laissé en suspens. Je suppose que la motion serait formulée dans les termes habituels et bien connus.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le président, avant d'aller plus loin, j'aimerais poser quelques questions concernant l'ancien Ordre de renvoi. Étant donné que ce mandat nous a été confié il y a presque deux ans, que nous avons cessé d'entendre les témoignages il y a au moins six mois et que les enjeux changent du jour au lendemain et certainement de façon radicale depuis deux ans au Proche-Orient, devrions-nous envisager un Ordre de renvoi révisé pour tenir compte de la conjoncture? Lorsque nous étudierons de nouveau cette question en comité, quel que soit notre Ordre de renvoi, beaucoup d'entre nous qui tenteront soit de revoir les témoignages, soit de lire l'ébauche de rapport, comme ce fut mon cas dernièrement, vont peut-être avoir l'impression que le problème auquel nous nous sommes attaqués est tout à fait différent aujourd'hui. Nous ne pouvons pas réviser le rapport continuel-

[Text]

**Senator Frith:** Stale dated.

**Senator Nurgitz:** Stale dated is not a bad term, but in any event, I raise that as a concern that I have.

**The Deputy Chairman:** Are you of the opinion that the wording of this motion will preclude our doing what we should be doing?

**Senator Frith:** May I make an observation, Mr. Chairman?

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Senator Frith:** If the committee agrees with what Senator Nurgitz has said, namely, that it might be worthwhile trying to update the report with some further examination, then perhaps the word "conclude" should be changed to "continue." The word "continue" would include concluding, whereas the word "concluding" might give the ideas that you are being told that it is over.

I have not been active in this committee and I am only here because under the rules I am representing the Leader of the Opposition. In general terms, I am persuaded to support what Senator Nurgitz has said.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, perhaps Senator Nurgitz could elaborate as to what particular circumstances have changed since the original study.

**The Deputy Chairman:** Senator Nurgitz, do you wish to respond to that and also to the suggestion of changing the word "conclude" to the word "continue"?

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, the word "continue" appeals to me far more than the word "conclude." I think that the point raised by Senator Frith is a valid one and I would agree with it.

There are many events in the Middle East that have changed. For example, the one democracy we are dealing with has "had a change of government. There is some suggestion that the policy of that government is different from that of its predecessor. The current Prime Minister of Israel has suggested having negotiations with Jordan. None of these changes were on the table at the time, and I think that puts a different perspective on those events now.

Let us assume, Mr. Chairman, that these arguments are not overwhelming, or that the evidence we would hear about these matters would not be overwhelming. Why would we want to consider it?

**Senator Frith:** The committee could certainly, with these terms of reference, conclude its report with a reference that said that it should continue its examination.

**Senator Nurgitz:** No, no.

**Senator Frith:** By saying "continue" you leave the option open to do these things. If you say "conclude" you are giving

[Traduction]

lement, mais je ne tiens certainement pas non plus à ces que nous déposons un rapport au Sénat qui ne refléterait pas les réalités de l'heure.

**Le sénateur Frith:** Un rapport dépassé.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites juste; de toute façon, je tiens à signaler que c'est là une de mes préoccupations.

**Le vice-président:** Croyez-vous que le libellé de la motion nous empêchera d'exécuter notre mandat?

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, puis-je faire une observation?

**Le vice-président:** Certainement.

**Le sénateur Frith:** Si les membres du Comité sont d'accord avec le sénateur Nurgitz, c'est-à-dire qu'il vaudrait peut-être la peine d'essayer de mettre le rapport à jour en procédant à un examen plus poussé de la question, peut-être alors le terme «conclure» devrait-il être changé pour le terme «continuer». Si on utilise le terme «continuer», cela veut dire qu'on va conclure notre étude alors que si on utilise le terme «conclure», certains vont peut-être croire que l'on nous a forcés à y mettre un terme.

Je n'ai pas participé aux travaux du Comité et je suis ici parce qu'aux termes du Règlement, je représente le chef de l'Opposition. En général, je suis d'accord avec ce qu'a dit le sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, peut-être le sénateur Nurgitz pourrait-il préciser davantage les changements qui sont survenus depuis le début de notre étude.

**Le vice-président:** Sénateur Nurgitz, désirez-vous répondre à la question et de même nous dire pourquoi vous préférez le terme «continuer» au terme «conclure»?

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le président, je suis beaucoup plus en faveur d'inscrire le terme «continuer» que le terme «conclure». Je crois que le point qu'a soulevé le sénateur Frith est valable et je suis d'accord avec lui.

Beaucoup de choses ont changé au Proche-Orient. Par exemple, le régime démocratique avec lequel nous traitons a un nouveau gouvernement. Certains laissent entendre que la politique de ce gouvernement est différente de celle de son prédécesseur. Le Premier ministre d'Israël a fait savoir qu'il était prêt à entreprendre des négociations avec la Jordanie. Aucun de ces éléments n'était à l'étude à ce moment-là, et je crois qu'ils viennent modifier la perspective.

Supposons, monsieur le président, que ces arguments n'ont pas tellement de poids ou que les témoignages que nous entendrions ne seraient pas convaincants. Pourquoi alors nous y intéresser?

**Le sénateur Frith:** Fort de cet Ordre de renvoi, le Comité pourrait certainement conclure son rapport en précisant qu'il va poursuivre son examen de la question.

**Le sénateur Nurgitz:** Non non.

**Le sénateur Frith:** En utilisant le terme «continuer», on se garde une porte ouverte. Par contre, si on utilise le terme «con-



[Text]

the impression that you do not want them to continue but just to "conclude."

**Senator Hicks:** Why do we not agree then to deleting the word "conclude" and substituting the word "continue" for it?

**The Deputy Chairman:** I must confess that I had not felt implicit in this motion the ideas that we were going to bring down any portcullis; rather, I thought that we were going to get the authorization of the Senate to resume our deliberations.

**Senator Rowe:** Mr. Chairman, what is wrong with including the two words "continue" and "conclude"?

**Senator Frith:** If you are going to continue a study you naturally are going to conclude it.

**Senator Flynn:** The report is the obvious conclusion.

**Senator Rowe:** There have been studies made that have never been concluded. We want to conclude this study, of course.

**Senator Frith:** I am sure that the failure to conclude them was not based upon the fact that the terms of reference did not tell them to conclude them.

**The Deputy Chairman:** I suppose it is an obvious remark that if we do not get a term of reference from the Senate we will not do anything on it. We must get something that is acceptable to the Senate.

**Senator Frith:** I think the word "continue" solves all the problems.

**The Deputy Chairman:** Have we agreed to change the word "conclude" to the word "continue" in this motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Shall we go forward with this motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Frith:** Is there any difference between these two motions?

**The Clerk of the Committee:** The first one is "with leave of the Senate" and the second is "notice of motion."

**Senator Frith:** But the wording is the same?

**The Clerk of the Committee:** The wording is the same.

**The Deputy Chairman:** Are we satisfied with that decision?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Murray:** I have not seen the agenda, Mr. Chairman. Is there some provision for renewing or continuing the relationship with our staff advisers in the parliamentary centre? Is it necessary to have a motion to do that? If so, I should like to so move.

**Senator Frith:** I think that we have to get the reference first because that authorizes the hiring. The committee, as it stands, if it wants to do it for this report, should get that authority and then do it. Am I correct about that, Senator Flynn?

[Traduction]

clure», on donne l'impression que le Comité n'est plus autorisé à poursuivre son étude, mais bien plutôt à la conclure.

**Le sénateur Hicks:** Pourquoi alors ne pas convenir de supprimer le terme «conclure» pour le remplacer par le terme «continuer»?

**Le vice-président:** Je dois avouer que je n'ai jamais cru que cette motion supposait que nous allions fermer la porte à tout examen de la question; au contraire, je croyais que nous allions obtenir l'autorisation du Sénat de reprendre nos délibérations.

**Le sénateur Rowe:** Monsieur le président, pourquoi ne pas inclure les deux mots «continuer» et «conclure»?

**Le sénateur Frith:** Si vous devez poursuivre une étude, vous allez naturellement y mettre un terme.

**Le sénateur Flynn:** Le rapport est une conclusion évidente.

**Le sénateur Rowe:** Des études ont déjà été entreprises, qui n'ont jamais été conclues. Bien sûr que nous voulons conclure la nôtre.

**Le sénateur Frith:** Je suis certain que le fait de ne pas conclure ces études ne tenait pas au libellé de l'Ordre de renvoi.

**Le vice-président:** Je suppose que vous apportez là un élément évident, à savoir que si le Sénat ne nous confie pas un Ordre de renvoi, nous n'allons rien faire. Nous devons produire une étude acceptable pour le Sénat.

**Le sénateur Frith:** Je crois qu'en utilisant le terme «continuer», cela résoud tous les problèmes.

**Le vice-président:** Sommes-nous d'accord pour changer le terme «conclure» et le remplacer par le terme «continuer» dans la motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** La motion est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le sénateur Frith:** Y a-t-il une différence entre les deux motions?

**Le greffier du Comité:** La première exige «la permission du Sénat» alors que la seconde est un «avis de motion».

**Le sénateur Frith:** Mais le libellé est le même?

**Le greffier du Comité:** C'est exact.

**Le vice-président:** Acceptez-vous cette décision?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Murray:** Monsieur le président, je n'ai pas pris connaissance de l'ordre du jour. Est-il prévu de renouveler ou de prolonger le contrat passé avec nos conseillers du Centre parlementaire? Est-il nécessaire de déposer une motion à cet effet? Le cas échéant, je le propose.

**Le sénateur Frith:** Je crois que nous devons d'abord obtenir l'Ordre de renvoi parce que c'est aux termes de cet Ordre de renvoi que nous sommes autorisés à embaucher. Le Comité, à l'heure actuelle, s'il veut embaucher pour son rapport, doit

[Text]

**Senator Flynn:** Yes, you would have to have approval first.

**Senator Murray:** Would you have to have your budget approved?

**Senator Flynn:** You need to submit your budget to the Internal Economy, Budgets and Administration Committee because it is a new Parliament.

**Senator Hicks:** The Deputy Chairman will make this motion in due course.

**Senator Flynn:** The steering committee will prepare the budget. You establish your program and decide what you need.

**The Deputy Chairman:** I had the feeling that we should do only those minimal things until we get the reference and until we are reinvigorated in this Parliament.

**Senator Flynn:** That is right; you need that.

**The Deputy Chairman:** That is why I have a very short agenda here and I have even shortened the one I have before me.

As I see it, as your acting chairman for a short period, I have two tasks before me: One is to communicate your good wishes to Senator van Roggen; and the other is to present this report to the Senate, where we hope it will be approved with silent enthusiasm.

If there is anything further, I will be glad to entertain the matter; if not, I would suggest we adjourn.

The committee adjourned.

[Traduction]

obtenir l'autorisation du Sénat et ensuite procéder à l'embauchage. Est-ce exact, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Oui, il faut d'abord faire approuver l'Ordre de renvoi.

**Le sénateur Murray:** Faut-il faire approuver le budget?

**Le sénateur Flynn:** Il faut soumettre le budget au Comité de la régie intérieure, des budgets et de l'administration parce que nous entamons une nouvelle législature.

**Le sénateur Hicks:** Le vice-président présentera une motion à cet effet en temps opportun.

**Le sénateur Flynn:** Le Comité directeur préparera le budget. Vous établissez votre programme et décidez ensuite ce dont vous avez besoin.

**Le vice-président:** Je croyais que nous ne devions nous occuper de ces détails qu'après avoir obtenu notre Ordre de renvoi et que le Comité aura été reconstitué par cette législature.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact. L'Ordre de renvoi est nécessaire.

**Le vice-président:** C'est la raison pour laquelle j'ai avec moi un très court ordre du jour et j'ai même raccourci celui qui est devant moi.

D'après ce que je vois, en ma qualité de vice-président pendant une courte période, j'ai deux tâches à accomplir: la première est de transmettre vos bons vœux au sénateur van Roggen, la seconde est de présenter ce rapport au Sénat, rapport, qui nous l'espérons, sera approuvé avec un enthousiasme discret.

Si vous avez d'autres questions, je suis prêt à y répondre, sinon, je propose de lever la séance.

La séance est levée.



**Report on**

**June 1985**

# **Canada's Relations**

**with the Countries of the**

# **Middle East**

**and**

# **North Africa**

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS**

**Chairman: The Honourable George C. van Roggen**

**Deputy Chairman: The Honourable Heath Macquarrie**



## FOREWORD

This report deals with Canada's relations with countries of the Middle East and North Africa and touches on a number of complex subjects, many of which are evolving from day to day. In fact, the situation is changing so rapidly that the detailed comments in a report such as this inevitably are being overtaken by events. However, the Committee believes that its conclusions and recommendations have a continuing validity.

The Committee held 38 hearings in Ottawa and a Sub-committee travelled to five countries in the region. The Sub-committee's report was printed in the Committee's proceedings of 7 March 1984.

The report deals with a range of issues including Canadian peacekeeping in the Middle East, Canada's trade and representation with countries of the area, immigration links, Lebanon and the Iran-Iraq war. It gives particular emphasis to the Arab-Israeli dispute.

In undertaking this examination, the Committee was conscious that a function of such a study is to broaden understanding and promote dialogue among Canadians. This was the approach taken by the Committee in its previous study which examined the possibilities for a bilateral free trade agreement with the United States. In this case, the Committee has sought to enlarge knowledge in Canada of the intricacies of the problems which are at the root of the disputes of the area.

Since the issues are complex and the outcome critically important to the people of the area, the Committee moved slowly, through discussion, to try to reach balanced conclusions. While in a Committee report all members will not agree with every particular, in the Committee's view however, this report represents a balanced statement of the issues and presents a reasoned assessment of Canada's interests in the region.

I am grateful to all members of the Committee and especially to the Deputy Chairman, Senator Heath Macquarrie who chaired a number of important meetings in my absence and whose deep knowledge of this area of the world was most generously shared. The courtesy and understanding of all Members of the Committee, one to another, made it possible for us to find ways to resolve differences of opinion and to reach common ground. In addition, I wish to thank the staff for

their support and service, in particular Patrick Savoie, the Clerk of the Committee, Peter Dobell, director and Carol Seaborn, staff assistant, both of the Parliamentary Centre.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. van Roggen', with a large, sweeping flourish extending from the end of the signature.

George C. van Roggen  
Chairman  
June 18, 1985

# TABLE OF CONTENTS

	<b>Page</b>
Foreword.....	i
Summary of Conclusions and Recommendations.....	v
I. Introduction.....	1
II. Security Implications.....	5
III. The Arab-Israeli Conflict .....	7
A. Peace proposals.....	11
B. Israel.....	19
1. Israel's security concerns.....	19
2. Israel and the West Bank and Gaza.....	24
C. The Palestinians.....	30
1. Palestinians in the West Bank and Gaza .....	32
2. The PLO .....	39
D. Prospects for a renewal of the peace process .....	46
E. Canada's position .....	49
1. Canada's early involvement in the Arab-Israeli dispute.....	49
2. Canadian policies relative to the peace plans .....	51
3. Positive steps that could be taken .....	53
4. Jerusalem .....	60
5. How Canada should relate to the PLO.....	63
6. Golan Heights .....	68
F. Lebanon.....	69
IV. Iran and Iraq .....	75
V. Canada and Middle East Peacekeeping.....	79
VI. General Relations .....	87
A. Representation.....	87
B. Trade relations.....	91
1. Bilateral trade .....	95



---

2. The Arab boycott against Israel .....	100
3. The EDC's role in promoting exports .....	102
4. Canadian development assistance and humanitarian aid .....	105
C. Immigration and refugees .....	111
Maps .....	116
Appendices .....	119

## Summary of Conclusions and Recommendations

1. As a western industrialized nation, Canada has a deep interest in the stability of the Middle East and is concerned that a major international confrontation should not erupt from the several conflicts which persist in this volatile region including the Arab-Israeli dispute, the continuing turmoil in Lebanon and the Iran-Iraq war.

2. **The Arab-Israeli Conflict**

In the Arab-Israeli dispute, Canadians like others face the difficult task of assessing an issue based on two interpretations of deeply-rooted historical experiences. The problem is exacerbated because both sides appear to have right, or an element of right, on their side. This report frequently records opposing perceptions held by the parties involved in the Arab-Israeli dispute as these are important if one is to understand the positions which each has adopted.

The hearings and the Sub-committee's travels in the Middle East have convinced the Committee that there can be no resolution of the Arab-Israeli dispute until there has been agreement on how to accommodate the Palestinian people while at the same time ensuring the security and legitimacy of Israel. Palestinians are too numerous, too articulate and determined, too well-connected to the rest of the Arab world to make it possible for Israel to come to some agreement with its Arab neighbours that would ignore the Palestinians.

By early 1985 there were a series of developments which rekindled hopes for the peace process in the Middle East. Yet there still are many serious problems delaying the peace process. There are certain steps, in the Committee's view, that the parties centrally involved could be encouraged to take that could advance the peace process:

- a) **Restraining the harsh rhetoric**

The Committee recognizes that even with some forces for moderation on both sides, the gulf between the two remains very wide. It has not been helped by the use of strong rhetoric by the protagonists which makes accommodation almost impossible. Restraint on both sides could help calm the suspicions generated by years of bitter conflict. It is to be hoped that the softening noted in 1985 of the earlier harsh tones of rhetoric of the two main contending parties will persist, thereby easing the path to the bargaining table.

b) Curbing of terrorism and violence

Curbing of terrorism would be an important way to improve the atmosphere. Acts of terrorism against Israeli citizens still occur and groups within the PLO claim credit for them. The Committee has already, in its meetings with PLO representatives, strongly urged that it formally commit the organization to reject the use of terrorism.

Violence against Arabs in the occupied territories by Israeli extremist groups has also been a problem. The Committee has noted that the Israeli government has taken action to stem anti-Arab violence by Jewish extremist groups in the occupied territories.

c) Easing of restrictions

Another important move that could improve the atmosphere and that could help lead to a more normal political process in the occupied territories would be to allow some of the former West Bank and Gaza Palestinian leaders now in Jordan to visit and talk to their people. Because Egypt and Jordan have long been advocating an easing of restrictions in the occupied territories, such increased mobility could help bring about the establishment of more normal relations between Israel and Egypt and a gradual improvement in relations between Israel and Jordan.

d) Halting of settlements

A most valuable action to diminish frictions in the West Bank would be the halting of Jewish settlements. During the seven years of the Likud government, nearly 100 new settlements were established in the occupied territories. In the Committee's view, the Canadian government should continue to urge Israel to end, not just freeze, settlement activity in the West Bank and Gaza. In the Committee's opinion the reversibility of settlements would be feasible but only as part of an overall political agreement in which Israel would undertake responsibility for the removal of the settlers from the settlements.

e) Palestinian representation in negotiations

Since the Arafat-Hussein agreement in early 1985, Jordan and Egypt have been attempting strenuously to form a delegation comprising Palestinians acceptable to Israel so talks could begin. The Committee is persuaded that it is in the interest of the Palestinian people to take advantage of the opportunity for participating in negotiations by proposing moderate non-PLO Palestinians as their representatives as soon as possible to join the Jordanian and Egyptian negotiating body for the first stage negotiations under the Camp David Framework Agreement.

f) Mutual recognition

It is evident that, ultimately, negotiations can only proceed if both sides accept the existence of the other side. The Arabs will have to deal with Israel as

a firmly established state and the Israelis will have to admit that Palestinians have a right through centuries of residence to a part of historic Palestine, namely the West Bank and Gaza. But both sides are making the commencement of negotiations more difficult.

The Committee suggests to the Canadian government that it urge the two sides to set aside these ultimate objectives of mutual simultaneous recognition and to see what practical arrangements can be worked out. If both sides were able to find mutual benefit through a series of smaller agreements, the formalization of their undertakings could eventually bring with it the mutual recognition that each considers important.

g) Israel's security and the West Bank

Israelis have a special and understandable concern for their security. The Camp David Accords provide for the withdrawal of Israeli armed forces, a redeployment of some Israeli forces to specified security locations and "arrangements for assuring internal and external security and public order".

If the principle of demilitarization of the West Bank were to be accepted by the Palestinians and the Arab states and endorsed by the international community, it should be easier for Israel to agree to withdraw its forces. Such an arrangement should be for the longer term and it would be important that it could not be modified by any of the parties directly concerned without international agreement.

h) An international peace conference on the Middle East

President Mubarak of Egypt has suggested that once an agreement has been tentatively worked out between those directly concerned, an international conference might then be called including the United States, the Soviet Union and the three other permanent members of the UN Security Council. Such a second stage conference could confirm the arrangements made at the earlier negotiations among those primarily concerned. It would recognize the fact that the Soviet Union has influence and interests in the Middle East, an acknowledgement which would be important in encouraging a wide Arab acceptance of any peace settlement. Moreover, the Soviet Union is in a position to help improve the atmosphere in the Middle East by exerting a moderating influence on the Syrians and on some elements of the PLO.

3. **Jerusalem**

Jerusalem is undoubtedly the largest of many obstacles to some kind of settlement in Palestine. While the issue cannot be avoided, it should not be taken up unless progress has been made in finding accommodation on other less intractable problems.

With regard to Jerusalem, the Committee considers that Canada should continue with its present stance. This should include not recognizing Israel's



unilateral annexation of East Jerusalem and opposing actions by Israel to alter the status of the city. Nor should Canada give any signals that it is prejudging the outcome of negotiations by moving the Canadian Embassy from Tel Aviv to Jerusalem.

The Committee suggests that, when the problem is eventually discussed, the Canadian government might urge some kind of special status for the holy places of Jerusalem.

#### **4. How Canada should relate to the PLO**

The Committee heard a substantial amount of testimony on the question of whether Canada should or should not recognize the PLO. After weighing all the evidence, the Committee concluded that Canada should continue its present policy of not recognizing the PLO as the sole representative of the Palestinian people.

Canada has close diplomatic relations with Israel and the capacity to make its views known to Israeli officials. But communicating Canadian views to the Palestinians and encouraging the disparate Palestinian community to moderate its positions and to be ready to work out practical accommodations with Israel requires being in contact with PLO officials, since that organization clearly speaks for most Palestinians. Accordingly, the Committee recommends that Canadian government contacts with the PLO continue at their present level and frequency.

#### **5. Golan Heights**

Along with East Jerusalem, the Golan Heights ranks as perhaps the most difficult question in the Arab-Israeli dispute. In the Committee's opinion, it would seem that the problem of the future of the Golan Heights should be left to a later round of negotiations. Until some progress has been made and more confidence prevails between those who are party to the Arab-Israeli conflict, the differences over the Golan could block all attempts to resolve disputes in the area.

#### **6. Lebanon**

The current problems of reconciliation and reconstruction facing Lebanon are immense. Given the intense internal rivalries, the central Lebanese government must move extremely carefully. Tragically, an end to the turmoil in Lebanon is not yet in sight. For the many Canadians of Lebanese origin, the process of restoring peace and unity to Lebanon is of major importance. The Committee is appalled by recent events in Lebanon and is watching developments with compassion and concern. It supports any efforts the Canadian government is able to make to promote Lebanon's territorial integrity.

## **7. Iran and Iraq**

During this study Committee members were concerned as to what constructive role Canada could play, if any, in the Iran-Iraq situation. The Canadian government has appealed to both parties to end the conflict and urged them to make use of the good offices of the Secretary-General. Canada has strongly supported his mediation efforts in this war. After hearing testimony on this subject, the Committee concluded that, beyond this, there was little that Canada could do.

## **8. Canadian Peacekeeping in the Middle East**

In general terms, the Committee has concluded that Canada's contributions to peacekeeping operations in the Middle East have helped to contain conflict in the area. It is a role for which Canada is well qualified, and represents an effective use of its armed forces. The Committee therefore believes that Canada should consider seriously future requests to contribute units to peacekeeping forces which may be established in the region.

### **a) UNTSO: The United Nations Truce Supervisory Organization**

The Committee recommends that the government support any international effort to strengthen UNTSO so that it could, on relatively quick notice, be available to monitor arrangements which might be made to resolve the Arab-Israeli dispute. UNTSO has been effective in observing points of confrontation in the Middle East and has helped to maintain channels of communication. It is not costly and its long experience and continuous mandate could be a major advantage in terms of speed and effectiveness of response.

### **b) UNDOF: The United Nations Disengagement Observer Force**

This UN peacekeeping operation on the Golan Heights impressed Committee members as being effective, properly planned and executed. Both Israel and Syria appear to agree that UNDOF is the best solution to the problem until a settlement of the area is reached. The Committee recommends that Canada continue to contribute to UNDOF.

### **c) UNIFIL: The United Nations Interim Force in Lebanon**

Unless the Lebanese government were to acquire greater stability and authority following the Israeli withdrawal, the Committee doubts that UNIFIL will be able to carry out its mandate effectively. In these circumstances, the Committee considers that the Canadian government should be extremely cautious about agreeing to contribute to any expanded role for UNIFIL in southern Lebanon.

### **d) MFO Sinai: The Multinational Force and Observers in the Sinai**

The Committee agrees with the government's acceptance of the invitation to Canada by Egypt and Israel to participate in the Sinai peacekeep-

ing force. The Committee considers, however, that the government should take care that it obtains a clearly stipulated and accepted fixed term for its commitment in this force. Canada would not wish to find itself again in the same situation as it is in Cyprus and where it would be faced with difficulties and controversies if it were to decide to terminate Canada's peacekeeping participation there.

## 9. Diplomatic Representation

a) Syria is the one major country in the area with no resident Canadian diplomatic officers. The Committee recommends that the government establish an embassy in Damascus with a resident Ambassador.

b) The Committee views as unfortunate the state of Canada-Iran relations. As a condition to normalization of diplomatic relations, Iran continues to demand an apology from Canada for assisting U.S. embassy personnel to escape from Iran, a request that Canada quite correctly continues to refuse.

In the interests of removing the handicap to Canadian businessmen of having no official Canadian presence in Tehran and with a view to enhancing bilateral trade and commercial relations, the Canadian government should continue to seek the normalization of its relations with Iran.

c) The Committee suggests that the Department of External Affairs review the length of postings for officials to Middle East and North African posts with a view to extending the normal two-year length of posting to three or four years. It takes time to understand the culture, customs and procedures of the countries of the area.

## 10. Trade

a) Trade between Canada and the Middle East and North African countries has been growing but not as quickly as hoped. With a few exceptions, the results of Canadian export efforts in the region have been meagre. To break into these markets requires hard work and a long lead time with frequently little to show for the effort. Nonetheless the Committee is persuaded that the Canadian private sector and the Canadian government cannot turn their backs on the opportunities, albeit limited, which exist there. A country as dependent as Canada on foreign trade, should pursue, with energy and persistence, the trade these markets could represent.

b) In respect to trade promotion, it was interesting to learn from business witnesses that ministerial visits to North Africa and the Middle East, including two prime ministerial visits, were judged to have given important support to sales efforts. Expansion of exports is also assisted by several government programs. It is important that ministers of the Crown continue to make official visits to countries of the region and that a substantial part of their departmental programs for these countries be devoted to trade promotion activities. Nor

should visits to the region by parliamentarians be overlooked. Their contacts in these countries can be influential in furthering Canadian interests including those in trade and cultural fields.

c) The Committee hopes that the Secretary of State for External Affairs will continue to appoint officers specializing in trade to this area. It is important that the general foreign policy concerns of External Affairs not subordinate the important trade component of Canada's interests.

d) Boycott demands introduce an element of uncertainty into business transactions, an element that businessmen would prefer to avoid, particularly since the practice varies from country to country. Moreover, boycott and anti-boycott pressures are unwelcome and undesirable to Canadians. For Canadian companies, these boycott demands are a cause of uneasiness and constitute something of a constraint in doing business in that part of the world.

e) The Committee urges the government to consider adopting the proposal set out in its recent Export Financing paper to expand and modify significantly the use of the mixed credit program and that it should be administered by the EDC. At the same time, the Committee urges the Canadian government, in implementing more aggressively this mixed credit facility, to look to Jordan as a country in which to "seek out new business under a more relaxed project selection procedure."

f) The Committee is convinced that the provision of educational services both in Canada or abroad to students of the area, not only constitutes valuable export sales in themselves, but can be regarded as a useful, albeit long-term, component of Canada's trade policy.

## **11. Development Assistance**

The Committee considers that the present emphasis on Egypt as a core country for Canadian development assistance should be maintained.

The Committee considers that growth and stability in the West Bank and Gaza will be important for future peace in the area. The Committee recommends that the Canadian government and CIDA revise their policy toward the West Bank and Gaza and classify these territories in a way which will make them eligible for direct development program assistance and that CIDA put increased emphasis on support of non-governmental agencies working in this area. Particular attention should be given to Gaza because of the extremely crowded conditions, its large youthful population and its need for intensive development projects.

## **12. Immigration**

Since Canada is prepared to take refugees from the Middle East and the quota is not being filled, the Committee recommends that the Canadian Government give its immigration officials a special, pragmatic and flexible authority to deal



in a humanitarian manner with Palestinian individuals or families wishing to come to Canada. If necessary this could be handled under Ministerial discretionary authority.

# I INTRODUCTION

Hardly a day goes by without some event in the Middle East catching the newspaper headlines. Since the end of the Second World War more continuing violence and conflict have occurred in that region than anywhere else in the world. Increasing amounts of ever-more modern weapons have flowed into the area, making it one of the most heavily armed parts of the globe.

Canada's contacts with the Middle East have developed in an unusual way. Most of Canada's international relationships have grown from links based on geography, immigration, trade or membership in the Commonwealth. Canada's initial Middle East involvements came from none of these factors but resulted instead from its early prominence in the United Nations combined with the stature of Lester B. Pearson in its councils. As a result of Canada's UN activities, the first experience of the Middle East for significant numbers of Canadians has been as participants in a series of peacekeeping and observation missions.

The increasing dependence of the world on imported oil gave the Middle East, which had become the major international supplier of oil and gas, a new strategic importance. Conflict among countries of the Middle East involves the risk of cutting off vital oil supplies and has the potential of severely damaging the world's industrialized nations. With substantial energy supplies of its own, Canada is much less dependent on imported oil than many of its allies in Europe and it has become even less dependent through conservation and substitution measures. However, it lives in an interdependent world and Canadians must continue to be concerned to help to maintain the stability of the Middle East.

The enormous revenues that have flowed into the oil producing countries of the Middle East have changed these societies dramatically, enabling them to undertake a massive development of their economies. Most of this development has been based on imported products and technology. Trade opportunities in the region have grown significantly especially since the 1970s, after oil prices shot up. Canada has been late to enter these markets, but in recent years both government and industry have begun to make vigorous attempts to share in these new opportunities. However, while Canada is now quite widely represented throughout the region and a few Canadian firms have been highly successful there, its share of the area's trade is still modest.

It is noteworthy that Canada's relations with the countries of the Middle East and North Africa have not previously been the subject of serious examination by either a Senate or a House of Commons Committee. Over the years, there have been parliamentary studies of Canada's relations with Europe, with the United States, with the USSR, with Latin America, with the Caribbean, with the Pacific rim countries, with some of the countries of southeast Asia, with the Commonwealth,

with developing countries, and with the countries of southern Africa. The lack of parliamentary study of the countries of the Middle East and North Africa has stood out.

Canadian awareness of the countries of the Middle East has increased in recent years. Most Canadians supported the establishment of the Jewish state of Israel in the region. A sense of horror at the Holocaust, respect for the progressive and vigorous character of the Israeli state, and admiration for the quality of Israeli democracy in a region of non-democratic governments led the great majority of Canadians to sympathize with Israelis in their struggle to maintain their new state against numerically superior adversaries, some of whom used military force, engaged in terrorist activities, and employed extremist rhetoric. The fact that Israel was situated in the Holy Land probably reinforced this focus. An observation by Mr. Pearson in his biography well demonstrates this phenomenon:

I must admit that I became emotionally involved in a very special way [in the Partition and Suez questions] because we were dealing with the Holy Land—the land of my Sunday school lessons. At one stage of my life, I knew far more about the geography of Palestine than I did about the geography of Canada. I could tell you all the towns from Dan to Beersheba, but certainly not all from Victoria to Halifax. I think that in the back of my mind, I felt that I was concerning myself with something very close to my early life and religious background. . . . It made the dispute much more real in my mind than, for instance, Korea. I do not recall ever getting very worked up about Korea when I went to Sunday school.

In recent decades a succession of subsequent events has gradually raised the level of Canadian awareness of the Middle East and its problems. These include the Suez crisis of 1956, the Arab-Israeli war of 1967 and the renewal of this war in October 1973. Canadian peacekeeping troops first became involved in the area in 1954 and have continued to be present since that time although not now in large numbers. Perhaps the principal development which focussed the average Canadian's attention closely on the area was the sudden, unilateral escalation of petroleum prices in 1973 following the creation of OPEC and the decision of the Arab countries to use the 'oil weapon' in support of their struggle with Israel. The Arab states' summit meeting in Algiers in November 1973 ended with a resolution on Arab oil policy declaring that the conference had "decided to continue the use of oil as a weapon until the withdrawal from occupied Arab lands is realized and the rights of the Palestine people are assured". Lists were drawn up classifying outside states into friendly countries, neutral countries and "countries supporting the enemy", i.e., Israel. Consumers and the business community alike in the industrialized countries were quickly and directly affected by the impact of the Arab oil embargo and production cutbacks. Then, a few years later, just as the industrialized countries were adjusting to the first oil shock, the drama of the Iranian revolution unfolded resulting in even higher oil prices and the hostage incident at the United States Embassy in which Canada became involved.

The Committee received an order of reference from the Senate directing it "to examine and report upon Canada's relations with countries of the Middle East and North Africa". Accordingly, the Committee's study has encompassed a general examination of Canada's trade and energy relations, its development assistance

programs, peacekeeping contributions and immigration links. Inevitably the Committee gave much of its attention to the Arab-Israeli conflict. This was partly because it seemed in the national self-interest to try to assess to what extent this conflict was likely to spread or to erupt into a major conflagration and what Canada's posture should be relative to it. It was also because Committee members became increasingly aware of the deep concern about the Arab-Israeli dispute which was growing beyond the confines of the Middle East. Therefore it has been impossible in a study of this kind not to give prominence to this issue. However, the Committee has not presumed to offer any new peace proposals to the countries involved. Rather it has concentrated on questions on which the Canadian government might have to take a position as well as on Canada's bilateral interests with the main countries of the region. Finally, the growth of Canadian links, mainly in trade, with the francophone countries of North Africa were examined.

In carrying out this study, the Committee has heard testimony from 63 witnesses in Ottawa. (A list of witnesses is attached in Appendix A to the report.) A Sub-committee consisting of Senators van Roggen (Chairman), Buckwold, Hicks, Lapointe, Macquarrie, Murray, and Roblin was formed to visit the Middle East for an on-site study of problems in the area\*. During the month of November 1983, the Sub-committee visited Egypt, Saudi Arabia, Syria, Jordan and Israel. The Sub-committee's report on its visit was submitted to the full Committee in February, 1984 and the report itself was annexed to the Committee proceedings for March 7, 1984. (Number 1, Second Session of the 32nd Parliament).

---

\* Unfortunately on the day of departure, the Chairman, Senator van Roggen was taken ill and obliged to go to hospital. Senator Hicks was chosen as Chairman in his place.



## II SECURITY IMPLICATIONS

The Middle East situated at the point of confluence of three continents—Europe, Asia and Africa—has long had strategic significance. The Suez Canal offered a short-cut between Britain and its Far East dominions and represented the critical communications link at the height of the British Empire. More recently, Middle East oil, representing about 60 percent of the world's known oil reserves and about 23 percent of current non-Communist production, has given the area a strategic importance. That oil is, in varying degrees, the lifeblood of the industrialized economies and the foundation of their prosperity.

Yet throughout the past thirty years, it has been hard to find a more unstable or volatile region. Governments in the Arab states and in Iran (the one non-Arab Moslem state in the region) range from monarchies to radical military dictatorships. Many leaders have been subject to military coups or assassinations. While the Arab states can almost invariably all agree on pronouncements sharply critical of Israel, professions of Arab unity seem to lack substance. Ancient rivalries persist and new rivalries have emerged. Many of the Arab states have been at war, or on the verge of war, with one or more of their neighbours in recent decades.

Nor does Islam provide a religious and social cohesion among Arab countries. In fact, the contrary is true. Religious disagreements that divide Moslem countries and provoke internal disputes go back to the time of the Prophet Mohammed's death, when conflicting claims led to schisms such as the one between Sunni and Shia Islamic groups. These traditional divisions spawn current offshoots, of which the Islamic fundamentalist movement is currently causing the most social ferment.

The rivalries, new and old, the continuing battles, the oil wealth, and the strategic significance of the region have combined to make the Middle East one of the most highly militarized areas in the world. At this time there are not one but two, and perhaps three, arms races going on in the area. One is the Arab-Israeli arms race involving mainly Israel and Syria and to some degree Egypt and Jordan as well. The United States offers military equipment to some Arab states, principally Egypt, Jordan and Saudi Arabia and is Israel's principal supplier of up-to-date sophisticated weapons on extremely advantageous terms. As for Syria, the scale of recent Soviet military support has been extensive, replacing with updated versions all tanks and planes lost in the 1982 war in Lebanon and furnishing the most sophisticated missile and electronic defence systems, not to mention some 7,000 Soviet advisors. In addition, neither Lebanon's warring factions nor the Palestinian guerrillas seem to lack weapons.

The second arms race is in the Persian Gulf area where Iraq and Iran are flaying each other with arms supplied by a variety of sources from both East and

West. In addition, Saudi Arabia and the small Gulf oil states, nervous not only of being drawn into their neighbours' bloody battle but also of the target they themselves represent with their enormous oil revenues, have stepped up their military expenditures. Saudi Arabia's conservative monarchy is also uneasy about the possibility that Iran's firebrand type of Islamic fundamentalism will spread across the Gulf. Finally, militarily well-equipped but unpredictable Libya is stirring up trouble throughout the area. All in all, the whole region is bristling with armaments that are continually being upgraded. On top of all of this, Israel is believed by many Arabs to have some kind of nuclear capability and Egypt, Libya, and Iraq all have active nuclear research programs, a fact which causes apprehension in Israel. Not only do these developments increase the sense of insecurity that prevails in the region, but they also are the cause of a wider international apprehension.

As a western industrialized nation, Canada has a deep interest in the stability of the Middle East and is concerned that a major international confrontation should not erupt from the several conflicts which persist in this volatile region including the Arab-Israeli dispute, the continuing turmoil in Lebanon and the Iran-Iraq war. In respect to the stability of oil supplies, while Canada imports very little Middle East oil at present, it is committed through the International Energy Agency to share its own supplies in the event of an international shortage. Thus, a cut-off of Gulf states' oil could affect not only Canada's oil imports from the Middle East and elsewhere but even its domestic oil supplies. Further, Canada has growing trade ties with Arab states which are likely to flourish only in a stable environment. Finally, Canada has an interest in the peaceful resolution of the Palestinian problem and the Arab-Israel dispute from the perspective of its traditional friendship with, and support for, the state of Israel. Canada was deeply involved in the partition plans leading to the creation of Israel 37 years ago and remains committed to its existence as a viable state in the area.

### III THE ARAB-ISRAELI CONFLICT

In the Arab-Israeli dispute, Canadians like others face the difficult task of assessing an issue based on two interpretations of deeply-rooted historical experiences. The problem is exacerbated because both sides appear to have right, or an element of right, on their side. **This report frequently records opposing perceptions held by the parties involved in the Arab-Israeli dispute as these are important if one is to understand the positions which each has adopted.**

For most Jews, the creation of the state of Israel in 1948 represented the fulfillment of a Biblical prophecy. The Zionist movement, a dynamic expression of Jewish nationalism propelled particularly by vicious persecution in Eastern Europe, sought a national home in Palestine for the Jews. In 1922 the British, who were formally granted a Mandate for Palestine by the League of Nations, restated the Balfour Declaration\* which declared that the British government "view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people".

But there were major obstacles to this objective, not the least being that in Palestine at the time the Arabs, both Moslem and Christian, constituted 92 percent of the population and owned 98 percent of the land. They bitterly opposed the Balfour Declaration and Jewish immigration. Meanwhile, Jews especially from Europe were making their way to Palestine in increasing numbers. Both Jews and Arabs, each for different reasons, became concerned to see an end to British mandatory control. Violence and guerrilla activity became increasingly commonplace.

In Palestine, by 1947, Britain, faced with an increasing Jewish population, growing civil strife and international pressure to end its Mandate, referred the question of Palestine to the United Nations. A United Nations Special Committee, UNSCOP, was established to report on the situation. Its majority report led to the UN partition plan of 1947, endorsed by UN Resolution 181, which proposed that Palestine be divided into two states, one Jewish and one Arab, with Jerusalem as an international zone, administered by the United Nations. The Jews accepted the plan, but the Arabs did not. In April 1948, when the British relinquished their Mandate, the Jews proclaimed the existence of the state of Israel within the UN partition plan borders. Palestinian Arabs, supported by the forces of neighbouring Arab states, attacked the new state. By the time the hostilities ended with an armistice in 1949, both Israel and Jordan had extended their borders. Israel had occupied additional territory, including West Jerusalem, not in the original UN plan, and Jordanian forces had occupied a large portion of Palestine west of the Jordan River including East Jerusalem, an area which Jordan proceeded to annex in 1950. This step was recognized immediately by Britain and later by Pakistan but it did not secure further

\* A letter written in 1917 by the British Foreign Secretary to Lord Rothschild acting for the Zionist Federation.

international support. Egypt assumed a protectorate type of administrative control over the Gaza Strip but did not annex it.

Meanwhile Palestinian Arabs were fleeing the area. Before the British Mandate was terminated in 1948, 400,000 Arabs had evacuated their homes and become refugees in neighbouring Arab countries. By the time the armistice was signed, another 400,000 Arabs fled from the additional territory conquered by Israel and in the course of the next year about 300,000 left the West Bank, now under Jordanian control.

The Arab perception of the central issues of the dispute was expressed by President Hosni Mubarak of Egypt during a visit to Canada in February 1983, at a special joint meeting of this Committee with the House of Commons Committee on External Affairs and National Defence.

The problems in the Middle East are not solved because the Palestinian problem is very much part of the greater problem. Tension will grow in the area; problems will keep existing in the area because the main problem is not solved. Unless we solve the Palestinian problem, peace will never prevail. Let us be frank and live in reality. The conflict in the Middle East started because of the Palestinian problem. These people cannot find a home, cannot find a place of their own. They are distributed here and there in every country. Some countries do not want them. Others accept them for a certain period of time. But whenever you accept any Palestinian in your country, the first question you hear is "When are we going to go back home?"

These people are denied everything, their rights, their home. It is hard to even imagine such a thing. It is a terrible thing. But the problem should be solved for the Palestinians. It is the core of the whole problem. We have solved a little part of the problem in that [the Israelis] withdrew from our territories. But it is only a part. We still have the main problem existing which is the Palestinian problem. (26:19)\*

Arabs are in general agreement on the origins of the dispute. Mr. Sami Hadawi of the Canadian-Arab Federation is a Palestinian now living in Canada. Before the Committee he summarized his perspective:

The history of Palestine is a sad one. It began in 1917 with the Balfour Declaration where, ironically, one nation promised the country of another to a third party, which had the effect of uprooting the Muslim and Christian indigenous inhabitants in 1948 in favour of an alien people, and thereby created the 'wandering Palestinian' whose only crime has been that he wished to live in peace and freedom in his own homeland. (44:8)

Most Israelis, on the other hand, view the origins of the situation quite differently:

Israel's birth and the history of its first two millennia in its Land are recorded in the Bible, and Jewish habitation there continues to this day. International recognition of this connection of the Jewish people with the Land of Israel found expression in the Balfour Declaration of 1917, which was in turn incorporated in the League of Nations Mandate in 1922, and in the United Nations partition resolution of 1947, which paved the way for the re-establishment of the Jewish state. . . . Despite successive invasions, and during centuries of anarchy and neglect, war and persecution, there were always Jews living in the Land of Israel, fortified by the faith that one day Jewish sovereignty would be restored and the Jewish homeland rebuilt. Those Jews who lived in exile, dispersed throughout the world, never forgot their connection to the Land nor gave up their dream

\* Footnotes after quotations in this report refer to Committee proceedings and indicate the issue number and page number. Quotations from evidence taken during the first and second sessions of the 32nd Parliament are indicated by the issue and page numbers; thus for the first session (24:32) and for the second session (II, 3:14).

## 8 Canada-Middle East and North Africa Relations



of return. And there was never a period over the last 19 centuries without Jewish immigration to the Land.

Israel Information Centre 1983, *Israel: The Record, the Heart of the Matter. The Crux of the Arab-Israeli Conflict*.

The Canada-Israel Committee put it this way:

The core of the Arab-Israeli conflict lies in the refusal of the Arab countries, with the recent exception of Egypt, to accept the legitimacy of Israel as a Jewish state in the Middle East. The pattern of Arab rejection began in the early days of the British Mandate, and proceeded through rejection of the compromise proposals suggested by the Peel Commission in 1937, and of the partition plan proposed by the United Nations in 1947. Unable or unwilling to come to terms with the establishment of Israel, 5 Arab governments ordered their armies to invade the new state. Following the signing of the Armistice Agreements in 1949, the Arab states refused to enter into negotiations leading to peace treaties. Similarly they rejected the possibilities offered by the Camp David Accords in 1978, just as they had rejected every other initiative for peaceful co-existence in the intervening three decades. (35A:4)

The hearings and the Sub-committee's travels in the Middle East have convinced the Committee that there can be no resolution of the Arab-Israeli dispute until there has been agreement on how to accommodate the Palestinian people while at the same time ensuring the security and legitimacy of Israel. Palestinians are too numerous, too articulate and determined, too well-connected to the rest of the Arab world to make it possible for Israel to come to some agreement with its Arab neighbours that would ignore the Palestinians.

During the 1970s, Western industrialized nations, concerned about their dependence on Middle East oil, began to pay more attention to the grievances of Arab nations, and especially to the cause of the Palestinians. On humanitarian grounds, there was increased sympathy in Canada and elsewhere for the plight of the Palestinians, both in the refugee camps and in the occupied territories. An additional factor in a changing international viewpoint toward the Palestinians was Israel's attitude which seemed to harden after 1977 when the Likud party came to power and implemented a number of controversial policies: it started to give active encouragement to Jewish settlements in the West Bank, it formally annexed East Jerusalem and applied Israeli law to the Golan Heights, Israeli ministers made frequent assertions of Israel's right to sovereignty in the West Bank, and the Israeli government dismissed or expelled elected mayors in the occupied territories. There was also Egyptian President Sadat's peace initiative, dramatized by his trip to Jerusalem and his speech in the Knesset. Finally Israel's 1982 invasion of Lebanon and its bombing of Beirut modified the widespread perception of Israel as the besieged underdog. All these developments generated greater awareness of and support for the rights of the Palestinian people.

Jerusalem is a special situation, complex, intractable, and evoking even more emotion than the West Bank and Gaza. While the future of the occupied territories is of greatest concern to Palestinian Arabs, the fate of Jerusalem is of key religious significance to a much wider international community. Access to the Holy Places in the city is of prime importance to Jews, Moslems, and Christians alike. For Jews, Jerusalem is the city of David and Solomon. The Rock that sits atop the ruins of

Solomon's Temple is also the place where Abraham prepared his sacrifice and Jacob later rested his head. For Christians, Jerusalem is the Holy City where Christ was crucified, buried, rose again, and ascended into Heaven.\* For Moslems, the Dome of the Rock is one of the three holiest monuments of Islam and a traditional place of pilgrimage as the site where the Prophet rose up to God.

By the original UN Resolution 181, based on the majority UNSCOP recommendation of 1947, Jerusalem was to be internationalized. At the time, Israeli leaders supported the idea. The Arabs did not. Hostilities overtook this plan and when the armistice was signed in 1949, Jerusalem was divided, with East Jerusalem, containing almost all the holy places, in Jordanian hands and the new western part held by the Israelis. The armistice lines drawn through the city were subsequently confirmed by a UN Conciliation Commission. Both Israel and Jordan claimed full sovereignty over the respective portions of Jerusalem under their control. These claims were not recognized internationally. From 1950 to 1967 the status quo prevailed and there was no real international effort to modify either Israel's or Jordan's position on the question of Jerusalem.

After the 1967 war, the Israeli government immediately removed the barriers between East and West Jerusalem and extended the Jerusalem city boundaries to include the surrounding Arab villages and hills. The Western or Wailing Wall, a Jewish holy site where Jews had been forbidden to worship under the Jordanian administration, was given exposure in a vast open plaza by the removal of Arab-owned buildings. The old Jewish quarter which had been largely destroyed by the Jordanians was restored and rebuilt. In 1967, UN Resolutions ruled that Israel's effective annexation of East Jerusalem was invalid and called on Israel not to take any measures to alter the status of the city. For its part the Israeli government made no effort to mask its determination to establish itself permanently in all of Jerusalem. In 1980, the Knesset enacted a law that formally annexed Jerusalem and stated that never again would Jerusalem, the capital of Israel, be divided.

Another serious point of Arab-Israeli dispute, in this case between Israel and Syria, is the Golan Heights, a hilly area dominating Lake Tiberias. During the Six Day War of 1967, Israel captured the Syrian fortifications on the Golan Heights from which Israeli settlements were being shelled and advanced to the Syrian town of Quneitra on the road to Damascus. In a surprise attack during the 1973 war, Syrian forces surprised and overran the Israeli lines on the Golan Heights, but were subsequently driven back to within 30 kilometers of Damascus.

A disengagement agreement between Israel and Syria was worked out by Secretary of State Henry Kissinger in 1974, endorsed by the United Nations. This agreement has been policed successfully by a United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) ever since, see page 82.

In 1981 the Likud government applied Israeli law to the Golan Heights, a move interpreted internationally as tantamount to annexation. The action, which the

\* There is some disagreement over the sites of Christ's crucifixion and resurrection and many Christians believe that these events took place outside the walls of the old city of Jerusalem.

government justified in terms of security, was an explicit indication that Israel intended to extend its sovereignty to the area. Israel's action has not received any international sanction.

Syria has been particularly critical of any direct bilateral dealings by Arab states with Israel, insisting on a comprehensive solution that must be acceptable to the whole group of Arab states.

### *A. Peace proposals*

Because the Palestinian problem is central to the Arab-Israeli dispute, this report gives considerable emphasis to the efforts made to achieve a settlement including the various peace proposals that have been launched since the Israeli occupation of the West Bank and Gaza in 1967. Until September 1982, there were basically only two documents under consideration as frameworks for Middle East peace talks: UN Resolution 242 of 1967 and the Camp David Accords of 1978. In early September 1982, President Reagan's Plan and the Fez Declaration of Arab states introduced some promising new elements and added two more bases for negotiations.

Unfortunately, possibilities for progress ebbed by mid-1983. Two of the key participants, Yassir Arafat, leader of the Palestine Liberation Organization (PLO), and King Hussein of Jordan, failed to conclude an agreement at that time on a negotiating mandate under the Reagan Plan. The United States, preoccupied with deteriorating events in Lebanon and then increasingly engaged in its election process, progressively withdrew from actively pressing the key players. Israel too became involved in an election in which the state of the economy and the withdrawal of its troops from Lebanon were the dominant issues. Arab governments for their part seemed preoccupied with the unfolding of the Iran-Iraq conflict which threatened to sweep them in, with the rising tide of Islamic fundamentalism, and with the efforts of the Lebanese factions to resolve their differences and achieve some semblance of a national government. An uneasy hiatus prevailed during 1984.

Prospects brightened somewhat early in 1985. Following the Israeli elections in July 1984, a coalition government was established, led by the Labour Party leader, Shimon Peres, who had advocated a more moderate approach to the peace process than his predecessor. The new government moved unilaterally to withdraw its troops from Lebanon in three phases. On the Arab side, the two moderate states of Jordan and Egypt reconciled their differences. At the November 1984 meeting of the Palestine National Council in Amman the split in the PLO had been confirmed leaving Yassir Arafat still in control of the more representative part. A flurry of diplomatic activity took place in February and March 1985 after King Hussein and the PLO leader reached an agreement providing for a joint Palestinian-Jordanian negotiating team. Pressure appeared to be building for renewed negotiations.

The four basic plans for negotiations are:



## 1. *UN Resolution 242\**

The essence of UN Security Council Resolution 242 lies in a trade-off between territory and peace. Passed unanimously by the Security Council following the 1967 Arab-Israeli war, the resolution was accepted by Israel, its neighbouring Arab states of Egypt, Jordan, and eventually, Syria. As a member of the Security Council, the Soviet Union voted for it. Resolution 242 has never been formally and explicitly agreed to by the Palestine Liberation Organization. Some contend that in 1982 the PLO implicitly agreed to its terms when it endorsed the Arab states' Fez Charter and a comparable indirect endorsement appeared to be included in the terms of the February 1985 Jordanian-PLO agreement for a joint negotiating team. However the underlying principles of UN Resolution 242 still remain a matter of great controversy within the PLO.

UN Resolution 242 calls on Israel to withdraw from occupied territories, contingent upon Arab commitments to accept an Israeli state within mutually-agreed and recognized borders. It does not mention Jerusalem specifically. The Resolution was rejected by the PLO because of the fact that it refers to the Palestinians in terms of a refugee problem rather than as a group with national or political rights, taking a humanitarian rather than a political approach to resolving their problem.

The basic terms of UN Resolution 242 of 1967 are as follows:

- (i) Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict;
- (ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force.

Aside from the Palestinians' objections, it has been the resolution's 'withdrawal' clause that has caused most general controversy and differing interpretations. The Arab governments insist the clause, cited above (i), means Israel must withdraw entirely from all territories occupied in 1967 with only minor frontier adjustments, while Israel asserts that the extent of its withdrawal is left open to ensure the military security of its borders. Specifically, Israel has disputed any commitment to withdraw on *all* fronts, namely, Syria, Sinai, West Bank and Gaza. Indeed with its decision in December 1981 to apply Israeli law to the Golan Heights, which it had occupied in 1967, Israel appeared specifically to ignore the terms of Resolution 242 with regard to that area.

---

\* Another Security Council resolution, UN Resolution 338, was passed in 1973 during the October war, calling on all parties to agree to a ceasefire, to implement Resolution 242 and to begin negotiations. Resolution 338 is regarded as an amplification of Resolution 242 in that it is designed to promote negotiations under that resolution. While it is not always mentioned along with Resolution 242, the two are considered complimentary.



Despite these differences, King Hussein who had been actively involved in the original drafting of the Resolution, told Committee members in Amman that as far as he was concerned, Resolution 242 was "still the cornerstone of every initiative" for a peaceful settlement, and if Jordan were to be involved, it would be on that basis. He was sharply critical that the United States had not moved immediately in 1968 to press Israel to withdraw from the West Bank and Gaza under the terms of the Resolution, as he claimed President Johnson had assured him would happen. While the King did not succeed in incorporating an explicit reference to Resolution 242 in his February 1985 pact with Yassir Arafat, the principle enunciated of the "total withdrawal from territories occupied in 1967 for comprehensive peace as established in United Nations and Security Council resolutions" is considered by most Palestinians to refer to it. In Damascus, Mr. Al-Fahoum, at the time Chairman of the Palestine National Council (PNC), told the Sub-committee that the Fez Charter which the PLO had adopted was an "unambiguous substitute for UN Resolution 242".

Both the Camp David Accords and the Reagan Plan incorporated the essentials of Resolution 242 in their basic outlines. As negotiators for these later peace plans discovered, UN Resolution 242 remains the most practical and perhaps the most useful document on which to begin negotiations for a comprehensive peace settlement.

## *2. The Camp David Accords*

It was the courageous initiative of President Sadat in going to Jerusalem that unblocked the decades of Arab-Israeli hostility sufficiently to bring about the conclusion, with U.S. assistance, of the Camp David Accords of 1978. There are two parts to this agreement. Under one part, which deals with the Israeli-Egyptian peace treaty, Israel agreed to undertake a total withdrawal of its military forces and civilian settlements from the Sinai peninsula, which it had occupied during the 1967 war, in return for a formal peace treaty, demilitarized zones in the Sinai, and the normalization of relations between the two countries. The Israeli withdrawal was carried out on schedule. Israel gave up the productive oil fields that it had developed in the Sinai as well as its military bases, but it gained the security of knowing that another full-scale Arab-Israeli war was unlikely without Egyptian participation. Like Egypt, Israel was promised large-scale U.S. military assistance. The treaty with Egypt represents a model that Israel would clearly like to repeat with other frontline Arab states.

Much more controversial is the other part of the Accords, which deals with the Palestinian problem. A framework for negotiations, initially to involve Egypt, Israel, and Jordan, was designed to achieve "full autonomy with an elected self-governing authority" for the inhabitants of the West Bank and Gaza. When this self-governing authority was in place, a withdrawal of Israeli armed forces would occur and a transitional period of five years would begin, during which negotiations would take place to establish the final status of the West Bank and Gaza. Early talks held under this plan dealt with—and made some progress on—a detailed enumeration of the powers and responsibilities of the proposed Palestinian self-governing authority.

But by 1982, the talks stalled over the meaning of 'autonomy', which the Begin government was interpreting as applying 'to the people not the land'; over the eventual goal for the area after the transition period; and over the question of whether Palestinians living in Jerusalem could vote for the self-governing authority. For their part, responsible Jordanians and Palestinians were reluctant to become involved, feeling there was nothing in the Israeli position to encourage meaningful negotiation. Also, by the summer of 1982, the Israelis were preoccupied with the invasion of Lebanon.

Camp David paid extensive attention to security arrangements both during the transitional phase and as an integral part of a final settlement. It did not specify borders, nor did it speak of the problem of Jerusalem although it caused considerable debate during negotiations. Prime Minister Menachem Begin refused to accept any language implying that the future status of Jerusalem was an issue for negotiations or related in any way to the autonomy process. President Sadat, for his part, wanted Israel to agree to fly a Moslem or Arab flag of some sort over the Islamic holy places of Jerusalem. But Mr. Begin resisted even the compromise proposal for a plain green flag, so the subject of Jerusalem was omitted.

The Accords also did not prejudice the final outcome of negotiations for the West Bank and Gaza after the transitional arrangement, and unlike the later Reagan Plan, it was silent on the question of ultimate sovereignty. During the Camp David negotiations, Israeli officials took the position that the withdrawal clause of UN Resolution 242, because it was not all-inclusive and was not specific as to which "territories occupied" by Israel were being referred to, did not obligate Israel to withdraw from the West Bank and Gaza.\* Indeed, during the Camp David negotiations and after, the governments of Israel under Prime Ministers Begin and Shamir were careful to avoid giving any undertaking to withdraw from the West Bank. Nevertheless, Israel did, in the Camp David Accords, agree for the first time that any negotiated settlement would "recognize the legitimate rights of the Palestinian people and their just requirements".

As a signatory to the agreement, Israel has supported the Camp David peace process. Former Prime Minister Shamir, who had originally opposed it and abstained in 1979 in the Knesset vote, told Committee members in November 1983 he considered it was his duty to support that process. He made it clear that Israel was not satisfied with the 'cold peace' which had developed with Egypt and the withdrawal of the Egyptian Ambassador from Israel. The Israeli Ambassador in Egypt felt isolated, Mr. Shamir continued, and referred to the continual anti-Israeli, anti-Semitic propaganda in the Egyptian media. On the other hand, President Mubarak told the joint Committees that Egypt had taken "the risk of peace" with a bold and determined action, but he was of the opinion that Israel was not now living up to its commitments. In addition, he said that the Israelis had reneged on a promise, made by Israel to President Sadat, that they would not call for Camp David negotiations to be held in Jerusalem. Egypt was insisting that Jerusalem was still an

\* In the view of Cyrus Vance, the U.S. Secretary of State at the time, this Israeli position constituted a repudiation of its official position of 1968 on Resolution 242 for withdrawal on all fronts and of Begin's own undertaking in June 1977 to honour the commitments of previous Israeli governments.

important point for discussion; a negotiating meeting there, in light of Israel's unilateral annexation of that city, was impossible in Cairo's view.

The Camp David process was endorsed by the Canada-Israel Committee and by Mr. Edgar Bronfman, President of the World Jewish Congress, who told the Committee that both the World Jewish Congress and the Canadian Jewish Congress considered the Camp David Accords as "the only hope for a just settlement".

Palestinians and Arab states other than Egypt refused to endorse both the Camp David initiative and the subsequent arrangements. While the agreement achieved a bilateral peace treaty between Egypt and Israel, a number of witnesses told the Committee it had done little to solve the Palestinian problem. For example Mr. Naji Farah, a member of the Canada-Palestine Solidarity Committee, said that the Camp David Accords "fail to address the core of the problem in the Middle East which is the Palestinian problem—the Palestinian right to statehood and to national identity in their own land".

Another spokesman for this group, Mr. Khaled Mouammar, was concerned that the Palestinians themselves had no say in the first phase of the Accords that would affect them centrally. Under the terms of the Accords, Israel, along with Jordan and Egypt had been given a veto over the selection and participation of Palestinian representatives and must agree to the terms for the establishment of Palestinian autonomy in the West Bank and Gaza. King Hussein was critical of the Camp David Accords, commenting to the Sub-committee that his country, though centrally involved, had not even been consulted. He too objected to the fact that Israel had been given the right of veto.

A further disappointment to many witnesses was the fact that the Accords said nothing about the Israeli settlements on the West Bank although, as Mayor Elias Freij of Bethlehem pointed out to the Committee, this question had been discussed thoroughly at Camp David. He recounted that President Carter thought that he had received a firm undertaking from Prime Minister Begin to stop the settlements as soon as the negotiations planned under the agreement began. However right after the Accords were signed, Israel said it had only committed itself to halt settlements for 90 days. The Bethlehem Mayor was critical of the vagueness of the 'autonomy' concept for the Palestinians and particularly of Israel's interpretation of the term to mean only limited administrative control.

While the Camp David Accords have not resolved the Palestinian problem, and even though both Israel and Egypt have certain misgivings, it is evident that each government stands by the agreement and values the benefits it has brought. On balance it can be said to have stood up well in bilateral terms.

### *3. The Reagan Plan*

A third basis for negotiations is President Reagan's 'fresh start' proposal of September 1, 1982 calling for a resumption of the Camp David autonomy talks. These talks had been intended to lead to the election of a Palestinian self-governing



authority in the West Bank and Gaza and a five-year transition period to work out a final status for the territories. What was new in the American position was the President's proposal that, after the five-year period, the West Bank and Gaza under Palestinian self-government should be associated with Jordan. Israel would surrender its claims and control over the occupied territories. The President also called for a freeze on settlements, although he did not specifically declare them illegal as the Carter government had done. He urged the Palestinians to recognize Israel's right to exist and the Arab states to accept the reality of Israel and the possibility of a negotiated settlement. President Reagan cited UN Resolution 242 as the valid "foundation stone" for negotiations and endorsed the 'territory for peace' concept. Although he did not ask Israel to withdraw to its pre-1967 borders, he said that the withdrawal provision of Resolution 242 applied on all fronts. He explicitly rejected the PLO as a suitable negotiating partner until it accepted UN Resolutions 242 and 338.

The Reagan Plan went well beyond Camp David but most observers judged it to be consistent with the earlier agreement. The new plan attempted to involve Jordan directly. Whereas Camp David's autonomy concept had been interpreted by Prime Minister Begin as being a kind of limited administrative autonomy for the *people*, not the *land*, of the West Bank and Gaza, the President defined autonomy explicitly as "real authority over themselves, the land and its resources".\* While the outcome of the Camp David process theoretically could have allowed Israel to annex or retain permanent control over the West Bank and Gaza, the Reagan Plan blocked such an outcome by specifically proposing Jordanian association. It also, implicitly and explicitly, excluded an independent Palestinian state. Whereas Jerusalem had been intentionally omitted from the Camp David Accords, President Reagan's plan dealt with it, stating that Jerusalem must remain undivided, but adding that its final status should be decided through negotiations.

Within three hours of the presentation of the Reagan Plan, the Likud government rejected it, asserting it was against the spirit and letter of the Camp David Accords. Three days later it announced the allocation of funds for new settlements in the West Bank and Gaza. This response was widely perceived as a further rejection of the Reagan Plan which explicitly opposed further settlements. In his Knesset speech explaining his refusal of the Plan, Prime Minister Begin declared "If anyone wants to take Judea and Samaria from us, we will say 'Judea and Samaria belong to the Jewish people to the end of time'."

The opposition Labour party in Israel supported the Reagan initiative, saying they saw some hope for peace in it. The national unity government of Israel formed in September 1984 and led by Mr. Peres of the Labour party has not yet taken a formal position on the Reagan proposals.

The PLO equivocated for some time over the Reagan Plan. Then in 1983 the PLO Executive Committee repudiated a tentative agreement between King Hussein and Yassir Arafat, worked out laboriously to give Jordan a mandate to negotiate on

\* Early in 1983 former President Carter who negotiated the Camp David Accords with Prime Minister Begin visited the area and by his statements challenged the Israeli Government's narrow interpretation of the meaning of 'full autonomy' in the Camp David Accords.



behalf of the Palestinians. In doing so, they also rejected the Reagan Plan. The then Chairman of the Palestine National Council explained to Sub-committee members in Damascus that the PLO had objected to the Reagan Plan because "it made no mention of the PLO, it said nothing of the Palestinian right to self-determination, and also because the borders of Palestine were to be determined only by Israel and Jordan". Further, he asked why Jordan should negotiate in the name of the Palestinians; Palestinians themselves must be part of the process. In 1984, Mr. Zehdi Terzi, the Permanent Observer of the PLO to the United Nations, told the Committee in Ottawa that it was unclear what the PLO was supposed to authorize King Hussein to negotiate about on their behalf. The King had been asked by the PLO if he were going to negotiate an Israeli withdrawal to pre-1967 borders but he could not give any assurance of a strong enough U.S. commitment to implement Resolution 242. That was the reason the PLO had given the Reagan proposals a qualified rejection, Mr. Terzi said. When the PLO leader reached an agreement with Jordan on February 11, 1985 for joint action in negotiations, the PLO Executive Committee issued a "clarifying" statement about a week later in which the Reagan Plan was rejected as a basis for the agreement.

On the other hand, the Committee learned of widespread support for the Reagan Plan from many of its witnesses and interlocutors, and notably from representatives of the Arab states. While Prince Saud, the Saudi Arabian foreign minister, was critical of the omission of a provision for Palestinian self-determination, he thought the plan could be a useful starting point for negotiations. King Hussein called the President's proposal a "courageous and positive" initiative. His foreign minister said that, since Jordan was more centrally involved than any other Arab state, it was "prepared to take a calculated risk for the sake of peace" and support the proposal. When President Mubarak spoke to the meeting of the joint Committees, he said that Egypt considered the Reagan Plan to be a further development of Camp David; he had been encouraging the Jordanians to try to find a link with the Palestinians so negotiations would be possible. The Egyptian president stated that a Palestinian entity on the West Bank should be linked at least initially to Jordan, as the Reagan Plan had proposed, in order to calm the Israelis' security concerns.

Mayor Freij of Bethlehem told the Committee that as a West Bank Palestinian, he accepted the Reagan Plan. "I accepted it because if we lose the West Bank and Gaza we lose everything. I thought we had better hang on with the Reagan Plan and get the peace process moving". He added that it was an improvement on Camp David but questioned whether the United States was really serious about it "because as soon as President Reagan announced it, Israel countered by deciding to make 57 new additional settlements and American dollars are being utilized one way or the other to continue to build these settlements".

Revealing a less pragmatic approach than Mayor Freij, the Canada-Palestine Solidarity Committee rejected the Reagan Plan because it predetermined a relationship between a Palestinian state and Jordan and did not allow the PLO to take part in the negotiating process. The Canada-Israel Committee said it only accepted the Reagan Plan to the extent that it was consistent with the Camp David

Accords, which left open to question whether they supported the key elements of eventual Jordanian sovereignty over the West Bank and Gaza and a freezing of settlements. In their brief, they emphasized that Canada should have a policy of "not prejudging the outcome" of the eventual negotiations, a policy which "should apply to all options including that of eventual Israeli control".

#### 4. *The Fez Charter*

In September 1982 at Fez, Morocco, the Arab heads of state summit meeting issued a declaration specifying an agreed Arab framework for a peace plan. It was a modified version of a plan set forth in 1981 by the then Crown Prince Fahd of Saudi Arabia. The Fez Charter seemed to recognize the basics of Resolution 242 of trading territory for peace. In contrast to the Camp David and Reagan proposals, it came down firmly for an independent Palestinian state, although the Arab leaders refrained from specifying the borders of such a state. Further, it called for the dismantling of Israeli settlements in the occupied territories. Under the Fez Plan, East Jerusalem would be the capital of the independent Palestinian state.

At Fez, the Arab leaders implicitly recognized for the first time the right of the state of Israel to exist when they declared that all states in the region should have the right to a peaceful existence. There were, however, few specifics. The only mention of the transitional phase was a reference to a short period of three months, when the West Bank and Gaza would be under the control of the United Nations. There were no specific security arrangements spelled out other than that the security of the states in the region was to be guaranteed by the Security Council. The Soviet Union would be included in the process through its involvement in the UN Security Council and in the United Nations as a whole.

In addition to rejecting any thought of a redivision of Jerusalem as proposed at Fez, Israeli spokesmen have dismissed the implicit recognition of Israel in the Fez Charter. In view of the PLO Covenant, which continues to call for the destruction of Israel, they insist on an explicit recognition of the right of the state of Israel to exist. This explicit recognition by the PLO has not yet been given. The then Chairman of the Palestine National Council told Sub-committee members in Damascus in 1983 that the PLO had adopted the principles of the Fez Charter which included the right of all states in the area to live in peace including a Palestinian state and Israel. He stated that the PLO was committed to the Fez terms whether it liked them or not. He denied that the PLO now sought to drive Israelis "into the sea", reiterating that the PLO Covenant had been supplanted by the Fez Charter. The same approach was taken by Mr. Terzi who told the Committee in Ottawa that PNC decisions taken subsequent to the writing of the PLO Covenant had encouraged "progressive development". He continued:

the fact that the PLO accepted the Fez plan of the Arab Summit which calls for the establishment of a Palestinian independent state in the territory of Palestine which was occupied by Israel in 1967 is indicative of our reacting and inter-acting with the realities of life. (II, 3:15)

However, it is evident that the issue of recognition of Israel, like explicit endorsement of UN Resolution 242, continue to cause division within the PLO.

Quite apart from the position taken by the PLO to the principles enunciated at Fez, the Fez Charter, ambiguous and tentative as it was, did represent an achievement for those in the Arab world who argued that the fact of Israel's existence had to be publicly accepted. To achieve agreement of all Arab Heads of State to the Charter, Arab moderates must have had to argue against those Arabs who want to hold out indefinitely, even at the risk of losing the occupied territories. In the view of the hardliners, almost any negotiated settlement with Israel is unacceptable.

## *B. Israel*

Since its creation only 37 years ago, Israel has emerged as a modern state with impressive achievements in industry, agriculture, scientific research, banking, and communications to name a few areas. Also impressive is its functioning as a parliamentary democracy. The Canada-Israel Committee called Israel "a hybrid democratic society wherein individual citizens participate in the political process on a daily basis". Any visitor to Israel can bear out this description of an open democratic society where the Israeli parliament, the Knesset, continuously subjects government policy to searching criticism and debate and where the media, particularly the written press, thoroughly airs all the major ideas of the day.

Any new state is confronted with enormous problems. An added complication in Israel's case has been its need to absorb not only Jews who chose to come to Israel from countries outside the area but over 500,000 Jewish refugees who fled from neighbouring Arab lands. In the face of these problems, Israel's progress has been remarkable. At the same time, Israel has been preoccupied with security problems and the need to protect itself, making all the more impressive its development as a modern state.

### *1. Israel's security concerns*

Since UN Resolution 181, in 1947 Israel has fought five wars with one or more of its Arab neighbours. At the core of this ongoing conflict are the competing claims of Israelis and Palestinians for the same territory. Prior to 1967, the land under dispute was that part of Palestine apportioned to the state of Israel under the 1947 UN partition plan plus the area under Israeli control when the fighting ended in 1949 at the signing of the armistice agreements. After the 1967 war, the focus of dispute shifted to the land occupied by Israel in that war, including the West Bank, East Jerusalem, Gaza, the Golan Heights and Sinai.

Israel subsequently agreed to return in 1982 the largely unpopulated, somewhat remote Sinai region, with its oil resources, to Egypt under the terms of the 1979 Egyptian-Israeli peace treaty negotiated as part of the Camp David Accords.



No similar breakthrough has yet been achieved for the West Bank, Gaza or the Golan Heights. These territories—being on the one hand critically important to Israeli security and on the other hand occupied by 1.3 million Palestinians—remain the focus of dispute and at the centre of the peace process. In Israel's eyes they are linked not only to the question of its security but to its concern to gain recognition from the Arab states.

The Committee heard repeatedly that the overriding factor in Israeli policy formulation with regard to the occupied territories is the security of Israel. Geographically, Israel's vulnerability is obvious. The Canada-Israel Committee graphically pointed out to the Committee how the whole of pre-1967 Israel fits neatly into the narrow corridor between Montreal and Toronto, less than 250 miles in length and only 9 miles wide at its narrowest point. Israelis are greatly outnumbered in the area. Israel has a population of only 3.5 million people and it is bordered by the Arab states of Syria, Lebanon, Jordan and Egypt with a combined population close to 70 million people. Beyond these are other Arab states with populations of tens of millions more. Of all of these, only Egypt has recognized the right of Israel to exist. Israelis are naturally and understandably preoccupied with their security and their ability to survive as a nation.

The major threat to Israel comes from the armed forces of the neighbouring Arab states. During meetings in Tel Aviv, members of the Committee were given statistics as to the size and strength of surrounding Arab armies, an assessment of the sophistication level of Arab weapons and an estimate of the risks of intervention by various Arab states. While Israeli officials felt there was substantial Soviet influence in Syria, they did not consider direct involvement by the USSR itself to be a serious risk.

The Committee recognizes the depth of Israel's security concerns particularly in light of the repeated Arab threats to Israel's existence. However, it is also aware that Israel is militarily pre-eminent in the region today and that its army and air force are, for their size, perhaps the most effective in the world. This is so, particularly in swift, sharp encounters, although like other modern armies it is vulnerable to the sort of war of attrition it encountered in Lebanon. In addition, Israel has had active military assistance from the United States and can count on this in the future.

Because of the need for sufficient early warning time to permit its largely civilian reservist army to mobilize, no Israeli government can contemplate applying to the West Bank the Sinai pattern of withdrawal. The country's narrow waist would leave it too vulnerable to a concerted Arab offensive if it withdrew from the whole of the West Bank area. Moreover, even hand-held missiles fired from West Bank hills could hit civilian centres along the densely populated Mediterranean coast. The Canada-Israel Committee testified that

the total area of Israel is less than 8,000 square miles. Modern artillery placed on the West Bank could threaten 90 percent of Israel's civilian population and virtually all of her industrial and agricultural infrastructure; anti-aircraft missiles there would control Israeli air space and would threaten Israel's only link to the outside world, her sole



international airport, at Lod, and her most important port on the Mediterranean Sea at Haifa. (35:10)

The two major political parties in Israel have reacted somewhat differently to this situation. Applying the military concept of the need for strategic depth, the Likud government that led Israel from 1977 to mid-1984 based its defence policy on the judgment that Israel will be secure only if it can maintain control of all or most of the territory west of the Jordan River. In this it differed from the earlier Labour government, which had accepted the 'territory for peace' concept of the UN Resolution 242 with the implication that it was ready to withdraw from some, but not all, of the West Bank, providing Israel retained control of certain areas of strategic importance such as along the Jordan River.

A desire for peace and security provided the main impetus for Israel to conclude the Camp David bilateral peace treaty with Egypt in 1979. Egypt, with over 40 million people, has the largest Arab army. By its peace treaty with Egypt, Israel not only gained recognition from a major frontline Arab state but also neutralized its southern front and gained the strategic depth it needed through the demilitarization of the Sinai. It did, however, lose the forward bases it had constructed in the Sinai, some tourist facilities it had established along the shores of the Gulf of Aqaba and the valuable oil wells it had developed in the Gulf of Suez. Moreover, the government had to carry out the politically difficult task of removing Jewish settlements from the area. As for Egypt, while it gained the oil fields and received substantial U.S. economic and military aid, it suffered political ostracism and economic sanctions imposed by Arab states who withdrew Arab Ambassadors from Cairo, terminated economic aid, cut credit and removed the Arab League headquarters from Cairo to Tunis. The Arab states later asserted that Israel's invasion of Lebanon in 1982 was made possible by the security that Israel had achieved on its Egyptian front.

The normalization of relations between Israel and Egypt, including a little bilateral trade, progressed, albeit slowly, until 1982 when Israel's invasion of Lebanon caused a cooling. President Mubarak told the joint committee that Egypt considered the invasion to be a violation of the Camp David Accords which had agreed that a peaceful settlement was required. After the tragic massacres at Sabra and Chatilla, Egypt recalled its ambassador in protest. Former Israeli Defence Minister Moshe Arens described this recall as a violation of the peace treaty. A 'cold peace' developed between the two states, but Israeli tourists continue to go to Egypt, and Egypt continues to sell Sinai oil to Israel at concessional rates as provided for under the Camp David agreement. Some easing of the tensions was already noted at the end of 1984 when Israel and Egypt agreed to discuss the small disputed resort area of Taba on the Gulf of Aqaba. A further thaw is expected in the wake of the Israeli government's withdrawal of its troops from Lebanon.

Security concerns were said to have motivated the Israeli "Peace for Galilee" march into Lebanon in June 1982. The announced purpose was to clear PLO forces from a zone 40 kilometres north of the Israeli-Lebanese border where the PLO had rockets threatening the Galilee region. While this much-extended campaign was

successful from an immediate military perspective, the widespread international criticism it engendered together with the continuing casualties Israelis have experienced and the difficulties experienced by the Israeli government in withdrawing its forces have resulted in strong internal soul-searching and domestic controversy.

A calculus of the benefits and costs accounts for the controversy. The security gains seemed at first to have been substantial: the removal of PLO artillery north of the Israeli border, although this artillery had not been fired for more than a year before the invasion; the destruction or dispersal of PLO forces; and the eradication of the last base of PLO operations against Israel in an adjacent state. On the other hand, the invasion resulted in a strengthened and re-equipped Syrian presence in Lebanon despite the earlier defeat of Syrian forces, in a weakening of Israel's Phalangist allies, and a more hostile, more fundamentalist-inclined Shiite faction across the border in southern Lebanon. Arafat has remained as leader of the PLO, albeit a PLO which has suffered an internal split. Israel's treaty with Lebanon, which was drawn up under U.S. auspices ignoring Syria's role and influence in Lebanon has since been rejected by the Lebanese government. Israel had hoped this treaty would parallel its treaty with Egypt and lead to normal trade and diplomatic relations on its northern border. The war has been costly for Israel in human terms—over 600 soldiers killed and 4,000 wounded. Unlike Israel's previous wars, the Lebanese invasion aroused internal dissent and some reservists refused to serve in Lebanon. The economic life of the country has been subjected to enormous strain both directly, with the cost of the war and the occupation and indirectly, with the additional military service that Israelis have had to contribute. Internationally, Israel has lost prestige, as the media gave detailed coverage of the drive north to Beirut—far beyond the originally stated goal of 40 kilometres—and of the bombing of Beirut itself. Taken together, the developments arising out of the Lebanese invasion raised doubts in the minds of many Israelis about the efficacy of military solutions to security problems.

Israel's security depends on U.S. support, both military and economic. The United States is its main arms supplier, the source of large amounts of its military aid, and most recently, its partner in a U.S.-Israeli strategic cooperation agreement. In 1984, Israel received \$1.7 billion in military assistance from the United States, of which half was an outright grant that did not have to be repaid. Because the burden of repayment of previous loans has now become so heavy (a 10 year period of grace for loans was made at the time of the 1973 war), the U.S. Administration agreed, for fiscal year 1985, to give an outright military grant of \$1.4 billion, none of which needed to be repaid. For the 1986 fiscal year, the Administration proposed to increase this to \$1.8 billion. In addition, in 1984 the United States provided Israel with economic aid totalling \$850 million, an amount which it raised to \$1.2 billion for fiscal year 1985 and which it paid in one lump sum rather than in four installments as U.S. economic aid had usually been paid. By December 1984, however, it was evident that Israel, faced with a serious economic crisis needed considerably more, both immediately and in the next fiscal year. In responding to this request, the U.S. Administration agreed to grant \$1.5 billion more in economic aid to be divided between the 1985 and 1986 fiscal years.

The problems related to security are being exacerbated by the deterioration of the Israeli economy with its heavy deficit, its rampant inflation and the high costs of its defence. Israel's inflation rate was more than 150 percent in 1983, it had climbed to over 400 percent in early 1984, by early 1985 was said to be almost 1000 percent. Israel has a balance of payments deficit of \$5 billion, a foreign debt of nearly \$25 billion, and an economic growth rate of only one-half to one percent a year. The Israeli defence budget is about \$5 billion annually. Support of Israeli troops in Lebanon cost the country over \$1 million a day. The state of the economy was a central issue in the 1984 election. In November 1984 the new government instituted an austerity program freezing wages and prices for three months. Some outside observers judged that the measures were not stringent enough to cure Israel's economic woes and the Reagan Administration delayed for some months its decision regarding the level of its 1986 economic assistance grants pending evidence of further Israeli belt-tightening.

It is generally recognized in Israel that its foremost security concern relates to the future of the West Bank area. While Israeli occupation of the West Bank provides immediate security, the failure to make any progress on a resolution of the issue creates uncertainty about the future. Arab oil revenues and the competition among Russia, the United States, France, Britain, Brazil and other countries, to supply modern and sophisticated weapons, often at concessionary prices, have led to a continuous and competitive arms race between Israel and its neighbours and between rival Arab states. Many Israelis perceive that their recent military operations in Lebanon have brought not peace and security but rather an ever more costly and potentially deadly confrontation. Nor does the West Bank offer the protection it did only a few years ago. The range of the weapons now available to the Arabs is rapidly increasing, and the weapons are becoming more sophisticated and accurate. The result is that potential targets in Israel are no longer beyond the range of weapons in neighbouring Arab states.

Another threat Israel faces is that of terrorist actions, which have been responsible for over 7,500 casualties since 1965 mostly of civilians. While Israeli officials in Tel Aviv did not consider that terrorism represented a threat to the existence of Israel, they did say that it disrupted the quality of life for Israelis and was difficult and expensive to combat. Terrorism by individuals would probably remain a problem even after some kind of settlement had been achieved in the West Bank but it would undoubtedly be lessened. The Honourable Robert Stanfield suggested before the Committee that the best way to encourage a moderation of extremist PLO elements is to make some movement to meet the Palestinian concerns.

The Committee doubts that Israel's security can be achieved through the pursuit of military pre-eminence over hostile Arab neighbours in the long run. Guaranteed and recognized frontiers for Israel can best be achieved through negotiation and compromise with regard to the territories occupied by Israel in the 1967 war. The PLO representative observed before the Committee "there would be much more security for the state of Israel if there were not two million Palestinians demanding the right to return to their home country". Mr. Stanfield expressed the



view that Israel cannot ensure its security simply by expanding its territory. "The only approach" he said, "that can lead to some ultimate security is to achieve a settlement, an arrangement that is accepted by the people of the area as being sensible and decent." Failure to resolve the Palestinian problem remains a major destabilizing factor in the Middle East and its resolution would be the best way to ensure Israel's security and terrorism problems.

## *2. Israel and the West Bank and Gaza*

In Israel to-day there is no agreement on a comprehensive policy for the future of the West Bank, the territory with the greatest significance for Israel's security and for peace in the region. The two major political parties have conflicting ideas as to goals, a situation which imposes constraints on the government coalition both on its administration of the area and on its ability to negotiate a solution.

A former president of Israel, Yitzhak Navon, a Labour Party vice premier in the coalition government, commented in a press interview in Ottawa in November 1984 on the difficulty faced by his government in developing policies regarding the West Bank. "We know we can't have our policy—an agreement with Jordan which would give back parts of the occupied territories—and they [the Likud] can't have their program which is settlement everywhere."

During the 1984 election, Labour had said it was prepared to trade territory for peace. Mr. Peres, both as opposition leader and prime minister, said his party would be willing to relinquish part of the West Bank to Jordan in peace negotiations because "we do not want a binational state" of Arabs and Jews.

This approach is contested by the Likud party, however, which claims for Israel a historical right to the occupied territories. The former Likud prime minister, Menachem Begin, made it evident that his party's determination to maintain control of and to claim sovereignty over the whole of the West Bank was as much influenced by an historical and religious commitment to the concept of Eretz or Greater Israel as it was by security concerns. The concept of Eretz Israel—the historical Jewish land of Israel—includes the occupied West Bank, known to Jews in historical times as Judea and Samaria. In May 1981, Prime Minister Begin speaking to Jewish settlers in the West Bank made a ringing declaration. "I, Menachem, the son of Ze'ev and Hana Begin, do solemnly swear that as long as I serve the nation as prime minister, we will not leave any part of Judea, Samaria, the Gaza Strip, and the Golan Heights."

One of the principles of the Herut/Likud coalition government agreement in 1977 involved the affirmation of Israel's 'unending sovereignty' over 'Judea and Samaria', as the West Bank was always referred to officially by the Likud government. The Greater Israel policy also appears to have been behind the Begin government's decision to take the position that the withdrawal clause of UN Resolution 242 applied only to the Sinai. By the same token it is probably linked to the former government's settlements policy and to its rejection of the Reagan Plan.



These differences were reflected in 1984 in the unity government's "Basic Policy Guidelines" which formed the basis for the coalition agreement. The language was broad and vague, but it stated that the government would work to continue the peace process within the framework agreed upon at Camp David "to resume negotiations to give full autonomy to the Arab residents in Judea, Samaria and the Gaza district." However, the Likud also extracted the commitment that no change could take place in respect to the sovereignty of the West Bank and Gaza without its consent. Soon after the coalition government was established in September 1984, the Likud leader, Deputy Prime Minister and Foreign Minister Shamir said that any attempt to give up part of the West Bank in exchange for peace would break up the government.

In signing the Camp David Accords, former Prime Minister Begin undertook to give limited autonomy after five years to the Palestinians but later he coupled this offer with an insistence that ultimately the area would come under Israeli sovereignty. When pressed by the Sub-committee members in November 1983 to comment on Israel's future intentions respecting the legal status of the West Bank, then Prime Minister Shamir could only reply, "I hope in five years to find a solution." However in May 1984 he was more explicit in speaking to the Knesset, "We will not accept any preconditions in negotiations with Arab governments nor promise any concessions concerning our sovereignty in Eretz Israel."

In the continuing debate over the future of the occupied territories the Likud government was criticized by the opposition Labour Party for policies which would lead to the annexation of the West Bank by Israel. Controversy centred on the place of the West Bank Palestinians in an enlarged Israel. Some Israelis pointed out that if Israel were ultimately to annex the West Bank, it could not treat Palestinians as second class citizens and deny them fundamental political rights. Yet if they were accorded full political rights, the result would be to create a binational state, not at all in accordance with the original objective of Zionism—to create a Jewish state. Moreover, in the Knesset, the 700,000 Palestinians on the West Bank and the 450,000 in Gaza would hold the balance of power. With the 500,000 Palestinians in pre-1967 Israel, Arabs might eventually form a majority, if their birth rate were to remain higher than that of Jews in Israel. This argument was reiterated by Mr. Yitzhak Rabin, the former Labour prime minister, now minister of defence, when he explained to the Sub-committee in November 1983 that he opposed annexation of the West Bank and Gaza because if Israel claimed sovereignty over these areas, it would have to offer citizenship to over one million Palestinian Arabs living there. This would result in a larger Israel which would comprise 38 percent Palestinians. Mr. Rabin said this would mean that Israel would lose its Jewish character and no longer remain a Jewish state as it was created.

A second approach to this situation, and one that has some strong advocates, proposes that an expanded Israel remain a Jewish state by disenfranchising the Palestinians. Critics argue that this is so inconsistent with the democratic foundation of Israel as to be unacceptable; some opponents refer to this solution as the 'apartheid' alternative.

Committee members were told by some Israelis, including a few Knesset members, of a third possibility: expulsion of the Palestinians or, as a minimum, active encouragement of Palestinians to leave the West Bank and Gaza and go to Jordan. While this 'Jordan is Palestine' group is a minority at present, it has some powerful proponents and could expand if circumstances changed.

Mr. Bronfman, President of the World Jewish Congress, told the Committee in 1983 that the Likud government, which he thought did not have a strong mandate, was determined to maintain Israeli sovereignty over the West Bank, but that there was an equally large group in the Knesset that would be less adamant on this issue.

A very few Israelis advocate an independent Palestinian state on the West Bank. Mr. Bronfman doubted that any Israeli leader could agree to the establishment of an independent Palestinian state and survive politically. He questioned whether such a state could be economically viable although the Committee heard other witnesses who judged that a separate West Bank entity could be viable. Mr. Bronfman did advance the possibility, however, that once the autonomy process had started, the West Bank Palestinians might opt for some kind of loose confederation between the West Bank and Israel. He based this possibility on his observation "that a large percentage of the economic life of West Bank Palestinians is caught up in the Israel economy" and on the fact that "thousands go to the Mediterranean beaches of Israel which may indicate they prefer that lifestyle". However, he expressed doubt as to whether the Arab world would accept this solution or whether Israel itself could accept having the West Bank Palestinians become full citizens of Israel "since it would have the same demographic problem King Hussein has."

Thus while the vast majority of Israelis reject the idea of an independent Palestinian state on the West Bank and favour retention of sovereignty over Jerusalem, the consensus in Israel over the occupied territories does not go much further, a situation reflected in the government coalition.

#### a) Jewish settlements in the occupied territories

A major and pressing matter for the coalition government is the future of Jewish settlements in the West Bank and Gaza. It is a cause of concern and controversy both within Israel and internationally.

After the 1967 war, the Labour government allowed some religious groups to establish settlements in the Jordan Valley in order to strengthen Israeli security. Two other early settlements were permitted near Hebron after being established without permission by religious nationalists. The settlements in the Hebron area of the West Bank have been the cause of particular tension between Arabs and Jews. These settlements were greatly expanded under the Likud government, which in 1980 gave official encouragement and several kinds of assistance. This policy aroused the local Arab population and resulted in considerable turmoil and violence on both sides.

Hebron has a special significance for Jews as a burial ground of the Patriarchs. For this reason, Jews have been attracted to the city. For Muslims too, the city has a special religious significance and the Mosque of al-Kahil (Abraham) is built over the tomb of Abraham. This competition has been a cause of tension. In 1929 local Arabs attacked the Jewish community in Hebron, burning the synagogue with casualties on both sides. Again in 1936 the few Jews who had returned to Hebron were evacuated by the British after another Arab attack.

The strategy of the Likud government regarding settlements in the West Bank was to ensure that the autonomy offered by Israel in the Camp David Accords applied only to the Arab population and not to the land. The policy was first elaborated in a report entitled "Settlement in Judea and Samaria—strategy, policy and plans" by Matityahu Drobles, chairman of the Settlement Department of the World Zionist Organization. The report suggested that the government's policy "should mainly find expression by establishing facts on the ground". It continued:

Therefore, the state-owned lands and the uncultivated barren lands in Judea and Samaria ought to be seized right away, with the purpose of settling the areas between and around the centres occupied by the minorities so as to reduce to the minimum the danger of an additional Arab state being established in these territories. Being cut off by Jewish settlements, the minority population will find it difficult to form a territorial and political continuity.

There mustn't be even the shadow of a doubt about our intention to keep the territories of Judea and Samaria for good. Otherwise, the minority population may get into a state of growing disquiet which will eventually result in recurrent efforts to establish an additional Arab state in these territories. The best and most effective way of removing every shadow of a doubt about our intention to hold on to Judea and Samaria forever is by speeding up the settlement momentum in these territories.

The pursuit of this strategy by the Likud government resulted in a stepped-up pace of settlements, particularly large-scale urban settlements built on the hills around Jerusalem and serving mainly as dormitory towns for Israelis who commute daily to work in Jerusalem or even Tel Aviv. They are solid, well-built concrete structures of four or five stories placed on road grids in such a way as to make future detachment from Jerusalem extremely difficult. Approximately 3,000 apartments a year have been constructed and offered to Israeli citizens at highly subsidized rates. Since 1967, Israel has spent about \$1.5 billion on settlements in the West Bank, the greater part of this in the last few years. In February 1984, Yuval Neeman, a member of the Israeli cabinet and Chairman of the Ministerial Committee on Settlements, described the West Bank as "the natural suburbia of Israeli cities, considering the fact that the 1948-67 border was an artificial line".

The settlers who are attracted to these settlements are no longer only those with strong ideological or religious motivation but are more often Israelis seeking cheaper housing. There are over 100 settlements in existence or under construction in the West Bank, and these house more than 30,000 Jewish settlers. As well, there are 12 settlements in Gaza, already one of the most densely populated areas of the world. In addition, some 70,000 Israelis now live in apartment blocks constructed on former Arab lands around Jerusalem. Committee members toured part of the West Bank looking at settlements including those around Jerusalem. These latter are



mainly urban settlements strategically placed to the north, east, and south of Jerusalem, in areas annexed by the Israeli government from the West Bank. Prior to the present financial crisis in Israel and the 1984 change in government, the Likud government had predicted 100,000 Jewish settlers in the West Bank by 1987, excluding Jerusalem and one million by the turn of the century. While the total number of settlers at present is only about four percent of the population of Israel, they represent an organized and potent lobby. The chairman of the Association of Local Councils of Religious Settlements in Judea, Samaria, and Gaza boasted to Committee members that their movement had been powerful enough to extract an undertaking from Prime Minister Shamir in November 1983 that the question of settlements would not be discussed in his upcoming meeting with President Reagan in Washington.

The Likud government's West Bank settlement policies led to sharp debates within Israel, particularly regarding the implications of these settlements for the future of Israel. Polls have revealed that a substantial percentage of the Israeli population favours a 'freeze' on the growth of settlements. A small minority would even like to retrench, believing this to be necessary in order to work out an accommodation with the Palestinians.

The Committee was told by Mr. Bronfman that he disagreed strongly with the Israeli policies that permitted settlements "contiguous and almost on top of large Arab population centres". This was "not only unproductive but also counter-productive in terms of people getting along together," he concluded. However, Mr. Bronfman had no problem with "the totally uninhabited hills and high ground areas which the Israelis could, for military reasons, occupy, because that would perhaps solve some of their security problems".

In the 1984 election campaign the Labour party promised to cut government financing of settlements and to halt settlement construction. The coalition government apparently had great difficulty in reaching an agreed approach to the settlements issue. As spelled out in the September 1984 "Basic Policy Guidelines", the existence and development of settlements set up by previous governments were to be "ensured" and five to six settlements were to be established within a year. In effect, this appears to mean that while the momentum of settlements has been slowed, the settlements policy has not been reversed. In fact in January 1985, the sites for six new settlements were approved, a decision criticized by opposition Knesset members and some members of the coalition. If the government should be able in future to turn its full attention to the problems of the West Bank, it will be faced with considerable controversy regarding the future of settlements.

#### b) Israeli administration in the West Bank and Gaza

It is important in assessing the situation in the West Bank and Gaza to remember that Israel is an occupying authority and that conditions under its administration are superior to those that have been the norm under other occupying forces in other countries in recent history. Mayor Freij of Bethlehem, a town in the



West Bank, was realistic in his recognition that "a military occupation is a military occupation, not a democracy." Comparatively speaking, Israel's occupation is considered by many to be a relatively benign and generally humanitarian one.\* In East Jerusalem, the infrastructure of the city has been overhauled with new water, electricity, and sewage systems. The Arab population there has almost doubled since 1967.

In the West Bank and Gaza, a wide range of social services has been introduced, including assistance to the needy, nutritional and child development centres, mother and child care centres, kindergartens, day centres for the retarded, and programmes for the handicapped, retarded, and disabled. Mother and child care centres in the West Bank increased from 23 to 79 between 1968 and 1981, and general medical clinics climbed in number from 89 to 144 in the same period. In Gaza, 24 new mother and child health care centres were established, one for every village. Hospital births in Gaza have risen from under 10 percent in 1967 to 85 percent in 1982, and in the West Bank, from 13.5 percent in 1968 to 43.6 per cent in 1982. The infant mortality rate has dropped in Gaza from 86 per 1,000 live births to 41, and in the West Bank from 33 per 1,000 live births to 29 in the same period.

In an attempt to encourage Palestinians in Gaza to leave the extremely crowded refugee camps, the Israeli authorities have offered housing in new resettlement areas with generous grants to assist construction. More than 7,000 families comprising over 40,000 persons have availed themselves of this opportunity so far.

Israelis note that unemployment is surprisingly low in the occupied territories—with an average rate of 0.5 percent in Gaza and 1.6 percent in the West Bank compared to a rate of 4.5 percent in Israel—and that the thousands of Palestinians who work officially in Israel are covered by the same benefits as Israeli workers. However, the Committee learned in Gaza that there are strong feelings of resentment among Palestinians that many of the jobs in Israel involve manual labour that Israelis are unwilling to do. Moreover, many Palestinians have found it necessary to take unofficial work in Israel at much lower pay and without security or benefits.

Israel has attempted to rehabilitate the refugees under the care of UNRWA (the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees) and has contributed over \$10 million directly to the regular UNRWA budget for this purpose. In addition, in the West Bank and Gaza, the government has supplemented the UNRWA schools by establishing its own schools with teaching in Arabic. The Israeli administration permitted and in some respects assisted, the establishment of four universities, where none existed before, and other colleges and teacher training schools.

---

\* It might be noted however that in respect to the occupied territories, Israel has not recognized the legal application of the Fourth Geneva Convention related to military occupation of this territory. Among other provisions, the Convention prohibits the transfer of the occupying forces' civilian population into territory it occupies or the deportation of persons from the occupied territory. Israeli authorities argue that the territories were occupied in the course of a defensive action rather than an offensive war and that in any case the area was not part of a sovereign state when Israeli forces moved in during the 1967 conflict.

An aspect of the former government's West Bank policies that caused concern in the last two years has been the Israeli press allegation that the government was ignoring major crimes committed by Jewish extremists in the occupied territories while the military authorities were severe in punishment of Arab offences. A report prepared in 1982 by a judicial commission investigating the crimes of settlers was released early in 1984 by the Likud government.\* When it released the report, the government acknowledged that it had been lax in investigating and charging Israeli terrorists and pledged to apply the law equally to Jews and Arabs. In May 1984, 25 militant Jewish settlers were indicted for conducting or planning at least six violent attacks on Arabs during the previous four years.

After the formation of the coalition government in 1984, Prime Minister Peres, responding to criticism from both at home and abroad regarding certain Israeli administrative measures on the West Bank, undertook to alleviate them and some progress has been made. His government has lifted a considerable amount of the censorship on publication, it has eased the restrictions on the amount of money which can be brought in, and it has reduced the extent of military intervention in the social and developmental decisions of municipal administration. The rate of approval of projects submitted by U.S. supported non-governmental organization has increased and some moves have been made toward reinstalling a few Arab mayors. Permission has been given in principle for a purely Arab bank to be organized in Nablus. The response by the Palestinians to these initial relaxation measures designed to try to build feelings of mutual confidence has not been as encouraging as had been hoped. For the Palestinians, Israel still represents an alien government of occupation.

### *C. The Palestinians*

Many Palestinians who were living in what is now Israel abandoned their land and villages during the events surrounding the establishment in 1948 of the state of Israel. The Canada-Palestine Solidarity Committee reflected the Palestinian view of this development when it made the following point to the Committee:

When Israel was established as a direct result of the persecution of the Jews by Europeans, the bill was presented NOT to the persecutors, but to another people, the Palestinians, who did not commit, condone or even comprehend the terrible treatment inflicted on European Jews.

Twenty years later, the early refugees were joined in neighbouring Arab states by other Palestinians dislocated in the Six-Day War of 1967 which resulted in Israel's occupation of the West Bank and Gaza.

---

\* The chairman of the judicial investigating commission was the assistant attorney-general Mrs. Yehudit Karp, who resigned from the commission in protest over the withholding of publication of the commission's report.

The total number of Palestinians is estimated at over 4.5 million. Of these, 1.3 million live in the West Bank and Gaza, and approximately one-half million are in Israel. In addition, there are thought to be over 2.5 million Palestinians dispersed throughout the Middle East and elsewhere, of which one million are in Jordan. Except for most of the Palestinians in Israel and in the West Bank, all of these people have been uprooted at least once.

Many Palestinians are stateless, without passport or citizenship. Palestinians in Israel are entitled to Israeli passports and many of those residing in the West Bank received and retain Jordanian citizenship, but Palestinians in Gaza are generally forced to rely on identity cards. Of the other Arab countries, only Jordan has granted citizenship to Palestinians who have come there. In other countries, Palestinians are equipped only with identity cards and therefore find travel from one country to another to be extremely difficult. Mr. Terzi told the Committee that some countries are refusing to revalidate the identity card:

For Palestinians this is a very serious matter of concern. How can these people procure a paper with which to identify themselves and aid them to travel in pursuit of earning a living? There are thousands of Palestinians who work all around the world. (II,3:39-40)

As far as employment of Palestinians in certain Arab states is concerned, the Committee found that they are likely to be treated as outsiders whose skills are temporarily required until a national is qualified to take the job. They are rarely welcomed as permanent residents.

After the 1948 War, these neighbouring Arab countries, blaming the West for creating Israel, refused to take responsibility for the Palestinians who fled. The Palestinians became and still are the responsibility of UNRWA, which was established in 1950. Over 600,000 Palestinians live in the crowded, depressing conditions of UNRWA refugee camps, of which there are 48 in the West Bank, Gaza, Jordan, Lebanon, and Syria. Members of the Sub-committee visited three such camps in the area and the Commissioner-General of UNRWA, Mr. Olaf Rydbeck, came before the Committee in Ottawa.

UNRWA's sustained efforts in offering health, education and relief services to Palestinians who have been displaced or have fled in either 1948 or 1967 deserve commendation. UNRWA's role is not an easy one: to try to help these people without involving itself in the political debate regarding their future. Committee members were particularly impressed by UNRWA's educational role. Despite severely cramped conditions, UNRWA is providing education for over 330,000 pupils under 15 years of age as well as for the more than 4,000 others enrolled in job training schools. The great majority of the staff are themselves Palestinians. As a group, the Palestinians take their education very seriously. Committee members heard individual Palestinians say on several occasions that since they had no homeland, "education is our homeland". They have emerged from these camp schools with a surprisingly high level of education and skills. But it was depressing to realize that for 35 years, whole generations of these people have been born and have grown up within the confines of the camps.

## 1. *Palestinians in the West Bank and Gaza*

The focus of attention has naturally fallen on the 1.3 million Palestinians in the West Bank and Gaza. Elsewhere, except in Jordan, the dispersed Palestinians are an insecure minority. But the Palestinians in the West Bank and Gaza are an overwhelming majority—98 percent—and most of them are in the land of their birth. After the 1948 war, the West Bank was unilaterally annexed by Jordan and it remained under Jordanian authority until 1967. The Gaza Strip was under Egyptian trusteeship from 1948 until 1967. Since 1967, both areas have been under Israeli occupation. Inevitably, tensions have arisen. The Palestinians not unnaturally chafe under the restraints of an occupying power. Some of their main concerns and perceptions under the former Likud government are recorded below. It remains to be seen to what extent measures taken by the new Israeli coalition government can reduce the weight of occupation and modify these perceptions.

In his presentation to the Committee in Ottawa, Mayor Freij described the system within which he functioned in the West Bank. There is the municipal council which was elected by the inhabitants of Bethlehem in 1976 by elections which were "absolutely free and democratic". Above the municipal council is the Israeli military authority which issues military orders "to restrict, direct and regulate our work and our authority, and at times it takes power from us". He said he was governed by military orders—over 1,000 of them—which are issued without any consultation with the Arab population. The orders are drafted by a military officer and deal with "taxation, security, economy, banking, education, health services—everything". Mayor Freij himself was required to carry an identity card—even within Bethlehem, the town of which he was mayor. Palestinian cars carry distinctive license plates as a means of differentiating them from Israeli cars and are required to stop at all military road blocks, which are quite numerous in the occupied territories. Teenage children are forbidden by the authorities to walk in groups of even six or seven, he observed.

One of the hardest developments for Palestinians to accept has been the Israeli acquisition of West Bank land. Mayor Freij pointed out that the total area of the West Bank was less than 5,000 square kilometres, of which one-third was total desert. He asked the Committee to imagine the Palestinians' plight in view of the fact that about 50 percent of Arab land in the West Bank and Gaza had been expropriated or made out of bounds for Arab citizens.

The Israelis have used military orders and a number of different methods to legitimize the acquisition of the land. The clearest description of these methods was given by Mr. Meron Benvenisti,\* the Israeli author of the West Bank Data Base Project. According to his report, land and property belonging to Palestinians who fled the area in 1967 and land owned by the Jordanian government have been taken

---

\* Mr. Benvenisti is an Israeli citizen, a former deputy Mayor of Jerusalem. He is a Zionist, committed to a strong state of Israel. He holds a doctoral degree in public administration from Harvard University. He heads the West Bank Data Base Project, a research institute which monitors developments in the West Bank, a project subsidized by the American Enterprise Institute with Rockefeller and Ford Foundation grants.



over by the Israeli authorities and leased out to Israelis for very long periods for agricultural settlements or for "Build Your Own Home" schemes. Another procedure outlined in the report described how privately owned land had been "seized" by the Military Government under an order proclaiming that the area is needed for "vital and immediate military requirements".\* Land has also been acquired by the "closing" of areas to Palestinians for use as training grounds, firing ranges or security zones. "Closed lands tend to become 'requisitioned lands'", the report stated. Another method was the expropriation of land for public purposes which was done according to a 1953 Jordanian expropriation law that the Israeli military authorities amended in order to facilitate the expropriation process. This practice, the report observed, was limited mainly to local civilian needs such as roads—arterial roads and access roads to Israeli settlements—and it was subsequently recognized by the Israeli High Court which ruled that the Jewish civilian settlements formed a part of the population of the West Bank.

At a 1983 meeting in Jerusalem, Mr. Benvenisti discussed Israeli land acquisition procedures in the West Bank with the Sub-committee and described in some detail the relatively recent method adopted in 1979 which enabled the Israeli government to acquire practically any land in the West Bank. This method involves the use of an old Turkish law treating as "state domain" all areas considered "public land", including communally-held property used as grazing grounds of villages or commonly cultivated fields, lands not privately registered or "lands beyond the sound of a human voice from the nearest village". By Turkish law, such lands were in theory ultimately owned by the Sultan. Israeli authorities, he said, now interpret the law so that all such lands can be claimed as "state property", that is, under the ownership of the Israeli government. This enabled the government to claim that all Jewish settlements of the post-1977 urban type are built on state land. By a military order, the counter-claimant is required to prove that the contested land belongs to him individually. Such evidence rarely exists or is inconclusive since there was little written documentation in that region, which depended on traditional land holding. The result is that the Palestinians lose most cases, Mr. Benvenisti said. In his report, he concluded that Israel had by this and other means acquired effective control of 52 percent of the land of the occupied West Bank.

The West Bank Data Base report points out that military orders concerning land use planning have accompanied the Israeli land acquisition procedures. The orders have had the effect not only of safeguarding Israeli military installations, roads, and settlement areas from Arab developments but, more recently, of severely restricting Arab land use on all Arab-owned land outside towns and villages. This leaves all open space in the control of the Israelis, it concluded. The Sub-committee saw how this principle was applied in the Jerusalem region where the Israeli planners had laid out new arterial roads which seemed to dissect existing Arab areas and to curb the usual pattern of Arab urban development along roads.

---

\* After a judgment by the Israeli High Court that such requisitioning was not justified for civilian settlements, the Israeli government refrained from using private, registered land for building settlements.

The conclusion of Mr. Benvenisti's analysis of Israel's land and land use planning in the West Bank was critical and terse. "The combination of land acquisition, closure of areas for military purposes and land use planning, roads and infrastructure development, has already ensured complete Israeli control over space on the West Bank."

Mayor Freij seemed to confirm these observations when he told the Committee that the Israeli occupation, unlike previous occupations of the area, was taking land away from the Arab population and was planning and building settlements for Jewish citizens in such a way as to cut the "body of the West Bank and Gaza into small bits and pieces, with the purpose of making it all but impossible for the Arab people in the West Bank and Gaza to have a homeland or an entity".

Water is another very sensitive subject for Palestinians, given the arid conditions in the West Bank and Gaza. After 1967, Israel, whose own water resources are subject to very careful planning and management, took control of the water resources of the occupied territories, issuing permits for the use of wells, setting quotas and installing water meters. The Palestinians fear that the increased water supply allowed to Jewish settlers on the West Bank and Gaza will lead to serious water shortages and dry wells. They are also concerned by the expansion within Israel itself of a pre-1967 system of pumping water from deep artesian wells. As the West Bank and Gaza share a common aquifer system with Israel, this means that any amount of water taken by one side reduces the amount of the other. Professor Watson estimated that perhaps 30 percent of Israel's pre-1967 water supply was actually derived from West Bank sources.

Mayor Freij told the Committee,

Water is just as precious as blood is precious. In the Bethlehem area, our water is taken from underground wells. . . . The wells are operated, regulated and controlled by the military authorities, not by our people. (48:6-7)

He said that water had become increasingly scarce and extremely costly for his Bethlehem community. While he had to ration water in his own municipality, he observed that in nearby Jewish settlements, water flowed 24 hours a day and was even used for swimming pools.

Sub-committee members were told on several occasions that Palestinians found it difficult to get permission from Arab authorities to dig new wells on the West Bank. In Gaza, ex-Mayor Rashad Shawa recounted how his co-citizens were now not allowed to dig a well even on their property without a permit, were required to have a meter on their own wells and had to pay a fine if they used more than an allotted quota.

On the other hand an Israeli study\* has noted that even before 1967 a form of water control existed on the West Bank under local Jordanian law. It explained that in Israel itself restrictions were placed on water-drilling, pumping and

---

\* "The Rule of Law in areas administered by Israel", Israel National Section of the International Commission of Jurists.

agricultural consumption, principally by quotas. Given Israel's common catchment area with the West Bank, Israel after 1967 had instituted a similar system of control there in order "to balance the situation". At the same time water quality and supply of the area were significantly improved. Moreover, from time to time reciprocal transfers of water between Israel and the West Bank have taken place with water from Israel itself going to the West Bank to supplement summer consumption needs, for example. As for the Gaza water situation, Israeli authorities have emphasized the precariousness of the existing water supply due to past overpumping. In addition to restricting water use, they have instituted better irrigation methods and made improvements in the water supply infrastructure.

Commenting on this controversial subject of water, Mr. Benvenisti told Subcommittee members in Jerusalem that Israeli West Bank settlements, which constitute between two to three percent of the population, consume 20 percent of the total water consumption of the area. Of this amount, 96 percent is used for irrigation, particularly irrigation in the fertile Jordan Valley of which one-half to three-quarters has been expropriated by Israel. Thus an increase in Jewish settlements of the urban type would only marginally affect the total water consumption of the West Bank, but new settlements on agricultural land would lead to increased demand for irrigation and would have a significant effect on water consumption. The report commented further that the Israeli development budget under the Likud government had reflected a policy of rapid development of water infrastructure for the Jewish settlements and the integration of West Bank resources into the Israeli national water grid.

Mr. Benvenisti told members that the West Bank Arabs now had 20 percent more water than they had prior to 1967. His study was sceptical of claims by Palestinians that the water table was being depleted, either by heavy pumping inside Israel or in the West Bank, and was in danger of increased salinity because the water table was falling too low. There was insufficient data available to come to any firm conclusion on this important issue, the report stated. It is evident, however, that in an occupation environment, Palestinians believe that their water resources are being exploited by Israel and by Jewish settlements in the West Bank.

From conversations in the area and from testimony, Committee members learned that another Palestinian concern is that the economies of the West Bank and Gaza are becoming increasingly dependent on the Israeli economy. West Bank industry has remained small and underdeveloped, mainly due to sparse investment, the unavailability of credit facilities, and the influx of Israeli imports. Only five factories producing products such as soap, plastic and chocolate have been built since 1967, Committee members were told. Eighty-eight percent of the West Bank's imports are now from Israel, making it the largest market for Israeli products. Moreover, Professor Watson testified that many of these imports from Israel are sold below the cost of production, thereby effectively preventing the development of local industry. While travelling in the West Bank, Subcommittee members heard of problems of permits, financing and marketing faced by Palestinians trying to develop their local economy. At the same time, they were able to observe that the Jewish settlements they visited had succeeded in establishing factories and finding contracts.



Israeli authorities maintain that prior to 1967 the economy of the occupied territories was largely agricultural with a low per capita income and very little economic growth. Since 1967, the high proportion of the territories' trade with Israel has resulted from restrictions imposed by neighbouring Arab states and that, in the main, West Bank and Gaza exports have risen faster than imports.

West Bank Palestinians say they have problems because both Jordan and Israel protect their markets from West Bank exports. For example, members were told that Israeli authorities were only prepared to approve a project for a cement plant in Hebron if 80 percent of its production could be exported, but the obvious market, Jordan, wanted to develop its own cement industry and would not give assured access to its market. Further, Israel limits West Bank and Gaza exports of agricultural produce into Israel. For example, the Committee learned that oranges grown in Jericho near the Jordan River may not be sold in East Jerusalem, which is only 25 miles away. For their part Israeli authorities say that agricultural trade is regulated and that permits are required "primarily to facilitate statistical control of the quantity of produce entering Israel". The effect of these regulations on Arab producers was described by Mayor Freij:

The West Bank and Gaza are markets for the consumption of Israeli products, services, manufactured goods, raw materials, everything, but when it comes to a question of the Arabs selling grapes, oranges, tomatoes, cucumbers or eggplant to Israel, that is not allowed. The excuse is that these imports will hurt the farmers in Israel. The Israelis, therefore, can sell their fruits, their vegetables, their products, their manufactured goods and so on to the Arabs and that is not fair. We have difficulties with that.

Secondly, the trucks that carry the agricultural products from the West Bank and Gaza into Jordan have to pay about \$250 to \$280 American dollars each time they cross the bridge. The truck owners charge \$500 per trip, so it is more expensive to ship oranges or watermelons from Nablus to Amman, which is only a distance of 100 kilometres than to get a container from Montreal to Israel. Therefore, this is really restricting the volume of exports from the West Bank into Israel or into Jordan. From the West Bank to Israel it is controlled by military restrictions. The price of exporting those products to Jordan is so exorbitant that it is ridiculous. (48:18)

In Gaza, where the main industry is the cultivation of citrus fruit, ex-Mayor Shawa recounted that there was a prohibition on shipping directly to Europe where Israelis themselves have built up a market. For their part Israeli authorities maintain that such produce can be more effectively marketed abroad if it is shipped through an Israeli export corporation. Mr. Shawa also told Sub-committee members that there was a tax of \$15 a ton on citrus products when Gaza producers export to Arab countries and that the authorities had prohibited any new or replacement plantings of orange trees.

Crown Prince Hassan of Jordan pointed out to Sub-committee members in 1983 in Amman that West Bank economic development has been hampered because no Arab banks were permitted there. There were few sources of credit and almost no self-generated investment could take place. However, the Committee notes that Prime Minister Peres agreed in principle in late 1984 to the establishment of an Arab bank in Nablus and he has eased the restrictions on money that can be brought into the occupied territories.



In respect to financial assistance from abroad to develop local industry, some improvement has also been noted under the Peres government in the rate of approval for West Bank projects such as dairy or poultry farms which were dependent on financial assistance from abroad. In 1983, members had been told by Crown Prince Hassan that the Israeli authorities had disapproved or kept such projects "pending" and Mayor Freij had complained that an Israeli military order had prevented outside financial assistance for his development projects. Mr. Benvenisti has noted that the Israeli authorities have invariably approved externally-financed projects when they were proposed for public works such as electricity or sewage infrastructure that otherwise might have come out of the Israeli budget. Professor Lorne Kenny of the University of Toronto told the Committee that the 1980 Israeli civil budget for the West Bank allocated \$21.5 million for the 25,000 Jewish settlers but \$14.6 million for the 700,000 Arabs there.

In assessing the viability of the West Bank economy Mr. Benvenisti told members that his study showed the economic integration of Israel and the occupied territories was quite far advanced. The West Bank's trade with Jordan was decreasing while that with Israel was increasing. Twenty-five percent of all Israeli exports are sold to the West Bank and the negative balance of the West Bank's trade was covered by transfers from Arab countries, Europe and the United States. The West Bank economy was found to be "undeveloped, non-viable, stagnant and dependent" and that "total dependence on Israel, (and on Jordan to a lesser degree), the lack of industrialization, credit, and capital investment in production factors prevent balanced and viable economic growth".

With respect to employment, Palestinian leaders are concerned that the West Bank and Gaza appear to be increasingly linked to Israel. The Sub-committee learned that from Gaza, about 35,000 workers go to Israel every day, mainly as labourers. About 60 percent of these are officially employed; the rest go unofficially. The same situation applies to the approximately 39,000 workers from the West Bank—constituting about 49 percent of the active labour force—who go daily to Israel to work. In his testimony Professor Watson referred to a study that had concluded that so much Palestinian labour has been drawn off into Israeli industry that a shortage of labour had become a barrier to the expansion of local West Bank industry. On the other hand, Israeli authorities note the very low unemployment rates in both the West Bank and Gaza and the advanced skills which those working in Israel have acquired. They refute the claim that employment in Israel has impeded growth in the occupied territories, pointing to the improvements which have been made in both the physical infrastructure and training facilities on which industry could be based.

There are problems in the higher education field in the occupied territories where Palestinians contend that academic freedom is curtailed by practices of the occupation authorities. Under Israeli occupation, the West Bank gained institutions of higher education for the first time. However, the Israeli Civilian Administrator in the West Bank told Committee members that the history of tensions, demonstrations, and closures—particularly since the universities were placed under direct military control in 1980—has been such that Israeli authorities now question the wisdom of their decision to establish the universities in the first place.

The Sub-committee learned that the Israeli authorities exercised a strict control over activities at the schools such as meetings, clubs, cultural events, and even sports activities and that textbooks had been restricted and schools closed as punishment for political activism. The staff of Bir Zeit university complained to Sub-committee members that they were required to pay punitive customs duties on materials, equipment, and books they import and that the library was refused permission to acquire journals that were already available in Israeli universities. In 1981, this university was closed three times—for a total of seven months in one year. These closures were undoubtedly in response to agitation by students who have become increasingly politically conscious under occupation and have given expression to a nationalist fervour. When members were in Bethlehem, the university there was closed due to what the university authorities contended was “needless provocation” by military authorities. Some weeks earlier, the military authorities confiscated 90 percent of the cultural materials set up at a Palestinian Heritage Exhibit at the university. The materials confiscated included embroidery, paintings, farm implements, traditional clothing, handwoven baskets, dolls, and a Bedouin tent. A confrontation between Palestinian students and the Israeli authorities ensued, and authorities closed down the university. In Amman, members met and talked with Dr. Munther Salah, who explained that teachers and administrators of universities also faced difficulties. When he was president of Najah University in Nablus, he had been deported in 1982 for refusing to sign a document required by the Israeli occupation authorities disavowing the PLO.

Another difficulty described by the Palestinians in the occupied territories is the military authority's system of collective punishments, which frequently result from stone-throwing or other Arab protests. Members heard of a number of such incidents when they were in the area and Mayor Freij commented on this policy which seems to have been applied vigorously in refugee camps and villages near Bethlehem and Hebron.

Collective punishment is part and parcel of the military administration. . . . We have curfews and closures of areas and so on. Just 20 kilometres south of my house there is a refugee camp. It is more or less always under collective punishment. If an Israeli boy throws a stone. . . . on a Jewish car, nothing happens. If an Arab boy throws a stone on an Israeli car, hell opens its gates. (48:19)

This use of collective punishment by military authorities in the West Bank has been criticized in the Israeli press and some measures have been taken to curb it.

As an illustration of summary action by Israeli military authorities, UNRWA officials showed Sub-committee members the rubble of houses that had been built in one corner of the UNRWA Beach camp in Gaza. Members were told that the inhabitants of these houses had been given only three days to move. The Israeli occupation authorities' justification was that the houses had been built beyond the camp borders. In the West Bank, out of 25 Arab municipalities, many of the leading Arab mayors have either been expelled or dismissed. When the Sub-committee was in Amman it met ex-Mayor Mohamed Milhem of Halhoul and ex-Mayor Fahid Qawasmi of Hebron, who were both deported from the West Bank in 1980. These mayors were regarded by many observers as political moderates who had met regularly with Israeli moderates. Although never brought to trial, they were charged

with inciting Palestinians involved in a terrorist attack on Jewish settlers in Hebron. Those who actually committed the crime were subsequently caught, convicted, and punished but the mayors were not allowed to return to their homes despite a recommendation to do so by the Israeli High Court and a UN Security Council resolution.

In 1981, the Israeli authorities tried to build up a group of West Bank Palestinians as a new political force to act as an alternative to both the PLO and the elected mayors. The policies were conducted by Menachem Milson, a former civilian administrator of the territories, who tried to set up "Village Leagues". It was hoped that these would become Israel's Arab partners in administration of the territories. But the participants were not able to gain the respect or support that the Arab mayors had. Moreover, there may well have been harassment by elements sympathetic to the PLO. Members of the Sub-committee were told publicly by a Druse, a former Knesset member, that participants in these Leagues were considered to be "quislings" by other Palestinians. The experiment failed, causing deeper tensions between Palestinians and the Israeli authorities.

## 2. *The PLO*

It is not surprising that the dispersal of the Palestinians and their restricted existence in the refugee camps sharpened their sense of national identity and hardened their resolve not to accept the injustice they considered had befallen them. Like the Jews of the diaspora\*, who always remember Jerusalem in their prayers, Palestinians in exile also yearned for the land of their forefathers. An increasingly distinct and articulate Palestinian identity has emerged. However, with no government of their own, Palestinians' leverage and influence have been limited.

As time passed, the Palestinians came to regard the efforts on their behalf by the United Nations or Arab states as being inadequate and in 1964, a group of Palestinians met in Jerusalem and created the Palestine Liberation Organization (PLO). The basic charter of the PLO, the Palestinian National Covenant committed the organization to an armed struggle to liberate Palestine from Zionism. Two articles of the Covenant have been frequently mentioned in testimony before the Committee. They read as follows:

Article 15: The liberation of Palestine, from an Arab viewpoint, is a national duty and it attempts to repel the Zionist and imperialist aggression against the Arab homeland, and aims at the elimination of Zionism in Palestine.

Article 21: The Arab Palestinian people, expressing themselves by the armed Palestinian revolution, reject all solutions which are substitutes for the total liberation of Palestine and reject all proposals aiming at the liquidation of the Palestine problem, or its internationalization.\*\*

After the 1967 war the situation facing the PLO was transformed by the Israeli occupation of the West Bank. With Jordan ousted as the governing authority

\* Diaspora – a term used to refer to the dispersal of the Jewish people over the centuries. By extension, the term has come to be used of other peoples similarly dispersed.

\*\* It is clear from earlier articles that 'Palestine' as referred to in the Covenant means all of mandated Palestine including present day Israel.



and its claim to represent Palestinians weakened, the PLO began to press, first among the Arab states and then more generally among the international community, for recognition as the official spokesman or government-in-exile of the Palestinians. Jordan resisted this development but was forced to concede in 1974 when the League of Arab States agreed at the Rabat Conference that the PLO was "the sole legitimate representative of the Palestinians".

The Committee was told that 119 states now recognize the PLO. In the Arab world, the PLO has the status of a member government of the Arab League. Western European countries have received PLO officials at the highest levels, although only Greece among NATO member states actually recognizes the PLO. President Bertini and Foreign Minister Colombo of Italy received Yassir Arafat during a visit he paid to Italy in 1982 and the Italian prime minister, Bettino Craxi, met him in 1985. Arafat has also been received by the Pope and by the Austrian chancellor, Bruno Kriesky. The then French foreign minister, Claude Cheysson, received Faruk Kaddoumi, the head of the PLO political committee, often referred to as the PLO 'foreign minister'. The PLO has been accorded official observer status at the United Nations and its specialized agencies.

In pursuit of its objective of "the total liberation of Palestine", the PLO has devoted considerable efforts to developing its own military force. While it has relied on Arab states for its principal armed support, the PLO is reputed to have had by 1982 a force of over 30,000 fighters, well equipped with light and medium weapons. This force was considerably reduced after the Israeli invasion of Lebanon. However, faced with Israeli military superiority, the PLO has from the start relied heavily on guerrilla and terrorist action. When such actions are criticized, the PLO replies that similar tactics were used by the Israelis in their struggle to establish the state of Israel.

While the PLO's main terrorist activities have been directed against Israeli soldiers and civilians, during the 1970s the organization adopted a conscious policy of international terrorism. The most notable of these attacks was on Israeli athletes at the Munich Olympic Games of 1972. The PLO's objective was apparently to try to gain the attention of the peoples of Western countries and sympathy for the plight of the Palestinians. But this tactic proved to be entirely counter-productive, causing Western opinion to turn in revulsion against the PLO. By the end of the decade, the mainstream of the PLO had decided to renounce international terrorism, but it continued to claim that violence and terrorist activity on the battlefield with Israel were justified. Before the Committee, Mr. Terzi declared that the Palestine National Council meetings in 1981 and 1983 passed resolutions condemning terrorism, including state terrorism. But he stated that while he condemned any act of terrorism against civilians, he thought it was his duty and his right to encourage all such acts against "the forces of occupation". He justified his viewpoint as follows:

There should be a differentiation between state terrorism, acts of violence and armed violence. Occupation, by necessity, engenders violence, so we cannot really judge an action without knowing the cause for that action. The history of the world is replete with acts of armed resistance. Unfortunately, sir, what happened in this case is that the forces of occupation have brought in some innocent civilians in violation of the provisions of the



Geneva Convention and made them settle in the occupied territories. Therefore, any act directed against the forces of occupation, by necessity, will have an effect and the result will be those innocent civilians. (II, 3:18)

The PLO comprises eight different groups, ranging in ideological beliefs from Islamic fundamentalism on the right to the extreme left. This structure poses special problems for an organization that has practised terrorist tactics. Some of the more radical elements in the organization operate virtually without control. The consequences of this situation were graphically illustrated in southern Lebanon where, until 1982, the PLO operated as an independent authority. Lebanese civilians were frequently used by PLO guerrillas as innocent shields from Israeli attack or were conscripted by none too subtle means to provide sustenance, shelter, money, medical services, and such. The loosely disciplined PLO troops flouted local regulations and enforced their will on the inhabitants, often with brutality.

Although military and terrorist activities have tended to predominate in the Canadian public's perception of the Palestine Liberation Organization, in fact the PLO operates as an umbrella organization, encompassing trade unions, women's associations, and professional associations. It has built schools and kindergartens, hospitals and clinics, factories and publishing houses. It has put a particular emphasis on education and the Palestinian people are said to be the best educated segment of the Arab world. It has become clear to the Committee that the vast majority of Palestinians look on the PLO as their principal representative.

The PLO's political institutions function in a relatively democratic manner, given the constraints imposed by the dispersal of their membership. The parliamentary wing, the Palestine National Council (PNC), is the highest policy-making body in the PLO. It is composed of representatives of Palestinian communities throughout the world and gives proportional representation to the various political groupings. The PNC elects the Executive Committee, which serves as the executive or cabinet. The Executive Committee, currently chaired by Yassir Arafat, is accountable to the PNC. A larger Central Council is also elected by the PNC to formulate policy guidelines when the PNC is not in session.

Decision-making within the political bodies of the PLO has been conducted on the basis of consensus among the various PLO factions. PLO officers told Committee members that this procedure was necessary to preserve unity. Only by working through consensus was it possible for the factions within the PLO, all of which have conflicting ideologies, to work together. Without a land base and with its people being spread in many countries, Palestinian leaders have felt that the organization could be pulled apart and weakened if decisions were to be taken by the majority. However, many Palestinians and other Arabs whom Committee members met complained that the consensus process gives the minority a veto. They argued that compromises will have to be made to get any kind of resolution in the West Bank and that the consensus requirement would prevent any realistic accommodations being made. Palestinians in the West Bank who appear to be ready to accept a half a loaf, know they will not get even that much as long as the radical PLO minority has a veto.

The PLO budget was reported in early 1982 to be about \$1 billion annually. Of this, over half was said to have come from Arab governments. Mr. Terzi told the Committee that all Palestinians contributed between 3 and 7 percent of their income to a National Fund. About \$250 million a year is estimated to come in this way from those Palestinians working in the Gulf states. In addition, the PLO's economic organization, known as Samed, earns additional funds through its various business enterprises.

Yassir Arafat is not only the leader of 'Fatah', the largest faction in the PLO, but he is also Chairman of the Executive Committee, the most important decision-making forum, which directs day-to-day PLO affairs. Despite the challenge to his leadership in 1983, Arafat appears to have retained the loyalty of the majority of PLO members. Opinion polls taken on the West Bank and Gaza confirm that the vast majority of Palestinians in the occupied territories continue to look on Arafat as their leader. A number of Canadian witnesses, including the Canadian Arab Federation spokesman, Mr. Hadawi, told the Committee that Yassir Arafat is now regarded in the Arab world as a moderate. The then Foreign Minister of Jordan, Mr. Kasm, made the same point to members when he commented, as did President Mubarak of Egypt, that the majority of Arafat's Fatah group favour a settlement. Even the Syrians regard Arafat as a moderate, which is one of the reasons for their continued attempts to destroy him.

Since early 1983, internal differences in attitudes among Palestinians and challenges to Arafat's leadership have become increasingly evident. An open rebellion was led by the group of Syrian-based PLO members who feared that Arafat was ready to compromise with King Hussein. The PLO Executive Committee refused to approve the draft agreement which Arafat had worked out with King Hussein in 1983, aimed at finding some way of giving the Jordanians a mandate to negotiate on behalf of the PLO and the Palestinians as a whole. The Sub-committee was told of additional reasons for this disaffection when it talked to PLO officers in Damascus. They said that Arafat was vulnerable because he had approved the Reagan Plan, his leadership style was too autocratic, he had acted unilaterally on certain issues and there were questions concerning his administration of PLO finances. More recently in November 1984, the Syrian attempts to prevent the meeting of the Palestine National Council and to dissuade four Syrian-based PLO factions from attending that meeting in Amman created new divisions within the organization.

Divisions within the PLO itself are magnified by the competition among Arab states to direct the PLO. Several of the Arab countries vie with each other to control the PLO Executive. Reflecting this approach, the Syrian foreign minister bluntly told Sub-committee members that the Arab Summit was the proper decision-making forum for the PLO. Since the Palestinian cause is a "Pan-Arab cause", it is the duty of the PLO to represent the Palestinian people within the framework of Arab decisions, he said. Moreover, in pursuit of their conflicting goals, the Arab states take advantage of the nationally-oriented groups within the PLO itself. According to Jordanian officials, the PLO encompasses a pro-Iraqi group, a pro-Syrian group, a pro-Saudi group, among others, and because the Arab states provide the PLO with

financial, military, and political support, they can and do wield considerable influence over the organization.

Not surprisingly, the PLO must tread carefully, conscious that by defying the priorities and the will of Arab governments, it could run the risk of retaliation such as a cut-off in funds and arms, a denial of safe haven to PLO fighters or an encouragement of internal PLO strife. There are of course times, as with Syria in 1983 and 1984, when the PLO leadership calculated that it had sufficient support elsewhere to ignore the behest of a strong-willed Arab government. If one adds to these problems the PLO's difficulties of reaching decisions under its consensus system, it is evident that much of the PLO leaders' time and energy must be devoted to trying to reconcile internal viewpoints and to negotiating support from Arab states. In the process, less attention has been paid to the issue of major concern to the Palestinian people in the West Bank, in Gaza, in the refugee camps and elsewhere—namely, how to achieve a Palestinian homeland.

The Sub-committee gained the impression that King Hussein was acutely aware both of the slowness of the process of PLO accommodation and also of how time and Israel's actions in the West Bank were relentlessly cutting down the options available to the Palestinians. It was this awareness that presumably prompted him, in late 1982 and early 1983, to talk to Arafat and to try to work out a response to the Reagan proposals. His aim was to persuade Arafat to give the Jordanians a mandate to negotiate for the Palestinians and to give priority to finding a basis for settling the West Bank. The approach on which they reached tentative agreement, but which was repudiated at the time by the PLO Executive Committee, was a federation between Jordan and a Palestinian state in the West Bank.

Jordanian leaders with whom members discussed these earlier, unsuccessful Jordanian-PLO talks spoke openly of the need for the PLO to abandon consensus politics. The attacks to which Arafat and his PLO associates were being subjected at that time in Tripoli by PLO dissidents gave piquancy to their argument that Arafat should give up the impossible task of trying to satisfy all factions. Instead, the Jordanians urged him to concentrate on the needs of the moderate West Bank Palestinians who are ready to seek a compromise with Israel. By late 1984 it was clear that Arafat and the Fatah faction were prepared to move somewhat in this direction by holding the long-delayed PNC meeting in Amman without the presence of the Syria-based factions. At the Amman meeting the split within the PLO was confirmed and the moderates were able to assert more authority. Some hardline members of the PLO Executive Committee who remained in Syria were replaced by PLO moderates including two West Bank mayors, one of whom was subsequently assassinated.

In February 1985 Arafat was finally able to conclude an agreement with King Hussein. The King is quoted as saying that this Jordanian-Palestinian pact for a joint negotiating team represented an historic commitment by the PLO to negotiations with Israel on the basis of exchanging land for peace as called for in Resolution 242 and a future confederation between Jordan and a Palestinian state on the West Bank. Even so, in the agreement, Arafat apparently did not feel secure



enough to recognize Israel explicitly or to endorse UN Resolution 242 specifically, the two basic prerequisites to moving the peace process forward decisively. As soon as the agreement became public, Arafat met heavy criticism from some of his closest colleagues. Since then various contradictory interpretations of the pact have been issued from PLO sources.

For both Arafat and Hussein, the course of action the King has espoused involves considerable risks. Reiterating Jordan's support for the Reagan Plan, Jordanian Foreign Minister Kasm put the situation to members succinctly when he noted that "Jordan risks everything by negotiating. If the talks succeed, the Palestinians and Arafat would gain, but if they fail, Jordan would be disadvantaged."

The risks for Arafat are even greater than those President Sadat had faced when he advocated a settlement with Israel. Arafat's agreement to the joint negotiating pact with Jordan has split the PLO even further and he could become a marked man in a factious organization that includes terrorists among its ranks. In March 1985, six dissident PLO groups announced from Damascus that they had formed a new anti-Arafat front to oust him and to sabotage the February agreement he made with King Hussein. Sadat's ultimate fate must cause Arafat to move cautiously. There is no question that the PLO leader's position is enormously difficult. Mr. William Barton, former Canadian Ambassador to the United Nations, described Arafat's circumstance as that of a person

riding a horse which wants to go in opposite directions at the same time. . . . His personal instincts are relatively moderate . . . but if he is going to stay in power he has to placate all sides and keep up a front that indicates he supports all sides, so he says the things he does and behaves the way he does. (28:25)

Nonetheless it is worth observing that time and each new war seem to be working against the Palestinian people. The adjustment of the PLO to each Israeli 'fait accompli' is always delayed and in the meantime, the Palestinians' hope for attainment of a homeland fades. Moreover there is a difference in the approach of West Bank and Gaza Palestinians from the Palestinians in other areas, probably due to the differing circumstance in which they find themselves. On the one side, those living outside either the occupied territories or Jordan are likely to be the Palestinians or their descendants who in 1948 lost homes and property in what is now Israel and who fled as refugees to neighbouring Arab states. Many of these still dream of returning to their family homes and towns within Israel. On the other side are those Palestinians living in the occupied territories, who have never left their towns, as well as many in Jordan who have continuing connections with relatives in the West Bank.

It has been difficult for the Palestinians in the occupied territories to give expression to their viewpoint. The few remaining elected officials like Mayor Freij face dangers and constraints in trying to fill the gap. With no elections to renew even locally-elected officials since 1976, it is the leaders of the PLO, almost by default, who speak for them. Yet since the PLO leaders live abroad, in the main they have reflected the perspective of the Palestinian diaspora more strongly than that of the Palestinians in the occupied territories.



The aspirations of Palestinians in the occupied territories is for an end to daily Israeli control of their lives and the achievement of a measure of self-government. Faced with the realization that this prospect is being eroded, this group increasingly recognizes that the PLO policy of total resistance to Israel is not promoting their interest, which they believe lies in some kind of accommodation with Israel. The mayors, inhabitants and students of the West Bank and Gaza have watched the growth of settlements and listened to the statements of Israeli government spokesmen and can hardly fail to feel that their plight is being sacrificed to the ideological concerns of some Arab governments and the PLO leadership in the diaspora. Many of them are bitter that other Arab states and the United States have not been able to persuade Israel to freeze settlement growth or to bring Israel to the bargaining table with the Palestinians to discuss the Palestinians' aspirations.

Mayor Freij told the Committee in unequivocal terms of his personal preference as to how to move the peace process forward:

I want the PLO and the Palestinians to announce clearly, publicly and squarely that they accept and recognize the right of Israel to exist as a sovereign and independent state, on a mutually reciprocal and simultaneous basis. (48:12)

This action, he said, would "open the door" for the PLO and give the Palestinians credibility in every capital in the world, including the United States. Another Palestinian witness, Mr. Sami Hadawi made a similar suggestion that "in order to break the deadlock, simultaneous initial reciprocal recognition of the disputing parties would be a fair approach".

There are other indications of the special concerns of the West Bank and Gaza Palestinians. During the Hussein-Arafat discussions in 1983, a petition among West Bank political leaders was sent to a meeting of the Palestine National Council, conveying the West Bank Palestinians' sense of urgency for peace negotiations. When the Sub-committee visited the occupied territories, an Arab mayor explained that because Israel had prevented the growth of an indigenous Palestinian leadership, the PLO had been left to speak on their behalf. "We have been trying to make our voice heard. Bitterness is growing in everyone's heart," he said. He judged that if the West Bank and Gaza were returned to the Palestinians, the PLO support would disappear there. In February 1984, a delegation of prominent West Bank Palestinians submitted a petition in Amman addressed to Yassir Arafat, urging him to cooperate with King Hussein for "the conclusion of the occupation" and for "protection of Palestinian national rights". No mention was made of a Palestinian state headed by the PLO. When two radical factions within the PLO claimed that they were responsible for the January 1984 bus explosion in Jerusalem, local Palestinian notables in the city strongly condemned the explosion. At the November 1984 PNC meeting in Amman, a prominent ex-mayor from the West Bank was prepared to endorse King Hussein's call for a joint Jordanian-Palestinian peace proposal on the basis of UN Resolution 242 despite the opposition of prominent PLO members such as Faruk Kaddoumi. After the Amman meeting, ex-mayor Shawa of Gaza was openly critical that the PLO had not made a definite decision to move "closer to Jordan and Egypt and create a real nucleus of moderate Arabs".

Although the PLO's position has evolved some distance from the 1964 Covenant articles, quoted above page 39, and while there are now significant PLO elements not insisting on "the elimination of Zionism in Palestine", the current official PLO approach is still quite opposed to Mayor Freij's "mutually reciprocal and simultaneous" recognition "clearly, publicly and squarely stated".

The basic choice for the PLO is increasingly clear-cut. Should Arafat take a risk for peace for the Palestinians in the occupied territories and cut his moderate centre group free from the constraints of the Arab rulers and of the PLO militants, left and right? Or, should he go on as before, reflecting the consensus view, reacting to the positions of Arab capitals, and watching the last glimmer of hope fade for a Palestinian homeland in the West Bank and Gaza? Some observers consider that the split with the Syrian-based hardliners may be the sign that he is moving in the direction of the Palestinian moderates. Professor Janice Stein of the University of Toronto, appearing as a witness in 1983 predicted the possibility of a PLO split which might be a harbinger to negotiations:

There is a body of opinion that maintains that a split within the PLO will have to take place before meaningful negotiations can begin, that this is not the first time in history that a movement must split, if one of its wings is to enter into negotiations, that this is in fact characteristic of movements that begin as revolutionary movements, and then move to the next phase of negotiation, bargaining and compromise. (40:28)

Whether the early 1985 developments, including Arafat's joint pact with Hussein, will lead to "negotiation, bargaining and compromise" is still questionable. Although Arafat seems interested in directing the PLO toward peace negotiations, he seems unable to take the major step toward peace which recognition of Israel and endorsement of UN Resolution 242 would bring.

#### *D. Prospects for a renewal of the peace process*

By early 1985 there had been a series of developments which rekindled hopes for the peace process in the Middle East. In Israel, the Likud government which had been opposed to relinquishing one inch of the West Bank and Gaza, had been replaced by a coalition government led by the Labour leader Mr. Shimon Peres whose party favours compromise and negotiation and a "territory for peace" formula.

In Jordan, King Hussein has moved carefully, re-establishing links with Egypt, the one Arab state to recognize Israel, agreeing to the holding of the PLO's National Council meeting in Amman and, in February 1985, concluding an agreement with Yassir Arafat for a joint Jordanian-Palestinian negotiating team for future peace talks. Moreover, despite the King's earlier disillusionment with, and outspoken criticism of, the United States, he now appears to recognize the United States as the only state with the credibility and the authority in both Israel and the Arab capitals to act as a catalyst or as a mediator.

For its part, Egypt is gradually being accepted back into the moderate Arab fold and President Mubarak set an example to the moderate states with positive

proposals including an appeal to the United States to meet a Jordanian-Palestinian delegation to restart negotiations. In addition, the fact that the deputy foreign ministers of the United States and the Soviet Union met in Vienna in early 1985 to discuss the Middle East can be construed as a constructive development even though no agreement between them materialized.

Among other hopeful signs in the Middle East is the wider acceptance by Arabs that Israel cannot be defeated militarily. It has been demonstrated convincingly that Israel has the most effective armed forces in the region. Furthermore the Arab states are now largely convinced that Israel can count on United States support in the event that it should suffer a military reversal. For the present at least, a greater number of Arabs than heretofore has been persuaded that there is no practical means of resolving the dispute other than by recognizing Israel's existence and trying to achieve the withdrawal of Israeli forces from the West Bank, Gaza, the Golan Heights and East Jerusalem through negotiations and agreement.

As Committee members heard, many Palestinians, especially those living in the West Bank, Gaza and Jordan, have for some time held similar views. It would appear that a majority of Palestinians in the occupied territories and Jordan want to proceed as soon as possible to seek an accommodation with Israel. They are increasingly concerned by the growing radicalization of their youth, a reaction born of 18 years of continued Israeli occupation, exacerbated particularly by the settlement policy of the Likud government. In the opinion of these Palestinians, it is important to start serious negotiations before Israeli settlers are too deeply entrenched to be moved out and before too many of the Palestinian youth conclude that violence is the only solution. Another factor that may have promoted a stronger Palestinian inclination for a negotiated settlement results from the Israeli invasion of Lebanon. The shattering of the PLO mini-state in south Lebanon and the dispersal and departure of PLO guerrillas dealt a crippling blow to those Palestinians still hoping for the 'liberation' of Israel and the occupied territories by an armed struggle.

Yet there still are many serious problems delaying the peace process. The new Israeli government's highest priorities on taking office were the country's serious economic crisis and the withdrawal of Israeli troops from Lebanon. The latter objective has been achieved. When Prime Minister Peres is able to turn to the problem of the West Bank and Gaza, the differences over policy directions may prove extremely difficult for the Labour-Likud Cabinet to resolve. Moreover, time for the present Israeli Prime Minister is very limited. Under the coalition agreement timetable, Mr. Peres will be succeeded in October 1986 by the Likud leader who is far less flexible in respect to the future of the occupied territories.

It has probably been disillusioning to Jordan and Egypt that the other moderate Arab states have not come out with stronger support for their peace initiatives of early 1985. Saudi Arabia, for example, has been very low key in its support, at least publicly, and the Arab Gulf states said little, as did Algeria. Nor as yet has Washington moved into the sort of active encouragement of King Hussein's latest effort to revive the peace talks that he would have wished.



As for the PLO, events have demonstrated how divided the leadership is even without the Syrian-based dissidents. After the Arafat-Hussein agreement for a joint negotiating delegation was concluded on February 11, 1985, the Jordanian leader stated that the agreement meant the PLO had accepted the land-for-peace formula of UN Resolution 242 in a way that would lead to the recognition of Israel by both Jordan and the PLO. This interpretation was supported by President Mubarak and senior Jordanian officials. Subsequently there were a number of differing interpretations by PLO members as to what the agreement meant including a "clarifying" statement by the PLO Executive Committee on February 20 which endorsed the agreement but continued to reject PLO adherence to UN Resolution 242. In the face of these contradictory comments, Jordan made public the text of the agreement on February 23. This action prompted further 'clarifications' such as the statement of PLO Central Committee member, Ibrahim Ayyash, who claimed the agreement had indeed accepted UN Resolution 242. Arafat himself in an interview a week later refused to respond directly to specific inquiries as to whether he accepted UN Resolution 242 as implied by the Jordanian-PLO accord. Instead he equivocated: "we are committed to the agreement we signed and its mechanisms". In addition to this confusion regarding UN Resolution 242, King Hussein's assertion that the PLO has given up its demand for an independent Palestinian state does not appear to be supported by public PLO statements.

As is evident, the reaction and policies of the PLO need resolution and clarification if the peace process is to be advanced and if Palestinians are to be chosen whom the PLO and Israel will accept as negotiators on a joint Palestinian-Jordanian negotiating team.

Other major obstacles remain. Should Jordan and the Palestinians be able to form a negotiating team backed by the PLO which indicated it was ready to recognize the existence of Israel, the Israeli coalition government would be put on the spot. At the time of the formation of the national unity government the Likud partners insisted on retaining the right to veto any change in the status of the West Bank and Gaza.\* In this situation, the Israeli government might be unable to respond to a call to negotiate by Jordanian-Palestinian and Egyptian delegations. It might even be necessary for the government to seek a new electoral mandate to negotiate.

All in all it is a complex situation with a not altogether optimistic outlook for an early renewal of negotiations. The Committee does not underestimate the difficulties which will confront the negotiators in any talks if and when they begin. In view of the tension and suspicion felt by all parties, Western nations should do all they can to offer balanced encouragement and support to the parties involved. Against this background, the Committee considers that Canada should play its part in supporting and encouraging Israel, the Palestinians and the moderate Arab states, especially Jordan and Egypt, to try to find accommodation in a renewed peace effort.

---

\* The Basic Policy Guidelines of the Israeli coalition government drawn up in September 1984 stated that "during the term of office of the unity government, there will be no change in the sovereignty over Judea, Samaria and the Gaza District except with the consent of the Alignment and the Likud".



## *E. Canada's Position*

### *1. Canada's early involvement in the Arab-Israeli dispute*

In 1947, Lester Pearson, at the time Under-Secretary of State for External Affairs, was elected Chairman of the United Nations First Committee which deals with political and security matters. Britain's announcement that year that it was relinquishing its mandate and withdrawing from Palestine caused an international crisis. With tension and violent conflict between Arab and Israeli people threatening the peace, the question was immediately placed on the agenda of the United Nations, which referred it to its First Committee, which in turn recommended the establishment of a Special Committee on Palestine (UNSCOP) to examine and recommend solutions to the problems there. The Canadian delegate to UNSCOP was an eminent jurist, Mr. Justice Ivan Rand, who played a central role in formulating the recommendations of its majority report. That report called for the partition of Palestine into an independent Jewish state and an independent Arab state; these were to be linked by an economic union, and Jerusalem was to be given a separate international status.\* The terms of the UNSCOP majority report were incorporated into a partition plan that was adopted by the United Nations General Assembly on November 29, 1947 as Resolution 181, with Mr. Pearson playing an active role in securing its passage. While the UN plan was accepted by the Jewish community in Palestine, the Arab states rejected it. Professor John Sigler, a witness before the Committee summed up Canada's early role this way:

That U.N. Special Committee on Palestine would never have reported a partition plan, given its divisions, had it not been for Judge Ivan Rand. He was the key person who, very early on, became committed to the idea of a Jewish state. He was the one who saved the recommendation. With Rand having played the key role in creating the report on partition and Pearson getting it through the United Nations, I think it demonstrated that Canada played a critical role in the creation of the State of Israel, in terms of the United Nations. (24:27-8)

Mr. Pearson was also active in resolving British and United States differences over how the British mandate should end and how the two separate states could be established. Zionists were so grateful to Canada and to Mr. Pearson for the part he played in the whole process that they called him "the Balfour of Canada".

As soon as the UN General Assembly accepted the partition plan for the division of Palestine into separate Jewish and Arab states, and the United Kingdom relinquished its mandate\*\*, civil war erupted between the Arab and Jewish communities. The new state of Israel was proclaimed in May 1948 by Israeli authorities with territorial boundaries as set out in the partition plan.

By 1947 Jews made up almost one-third (31.7 percent) of the total population of Mandated Palestine, their numbers having increased dramatically due to the Nazi terror in Europe. The remainder of the Palestinian population (68.3 percent) were

\* The minority report of UNSCOP called for a federal state with Arab and Jewish components.

\*\* After World War I the former Ottoman territories of Greater Palestine were divided along the Jordan River between Mandated Palestine and the Emirate of Transjordan. The latter became the independent state of Jordan in 1946.

Arabs. However, the UNSCOP majority plan on which the partition resolution was based assigned 56 percent of the territory to the Jewish state, which had a population equally divided between Jews and Arabs, and 43 percent to the Arab state, with Jerusalem comprising the balance.

The Arabs rejected the plan as unjust and illegal and the neighbouring Arab states declared war on Israel, determined to overthrow the new state. They failed in the attempt and Israel was left in possession of about 67 percent of the territory of Palestine, more than it had been allocated under the UN partition plan. It included West Jerusalem, which was to have been internationalized under the partition plan. Canada recognized the new state of Israel in December 1948 before the fighting had ended. The other part of the partition plan, a state for the Palestinian Arabs, never came into existence.

Canada as a member of the Security Council at that time supported the ceasefire and Mr. Pearson was one of the main drafters of the UN resolution calling for an armistice, the nomination of a mediator, and the establishment of a conciliation commission.\* In the subsequent process, he played a decisive behind-the-scenes role in achieving a compromise on Israel's boundaries between the original UN partition plan and the extended borders gained by Israel in the civil war. In 1956, Mr. Pearson again played a central role at the United Nations. International acceptance of his proposal for a UN peacekeeping force in the Canal zone and the Sinai permitted Britain, France and Israel to withdraw their forces from Egypt.

In respect to Jerusalem, Canada helped to draft and supported the 1947 UN resolution calling for the internationalization of the city. Canada modified its policy somewhat in 1949, on the pragmatic grounds that neither Jordanians nor Israelis were likely to agree to internationalization and took the position that internationalization should be imposed only where necessary for the protection of the holy places. In 1967, Canada supported a UN resolution asserting that Israel's annexation of East Jerusalem after the Six-Day War was invalid and called on Israel not to take any measures to alter the status of the city. Canada maintained that the status of Jerusalem must be resolved as part of a wider settlement of the Arab-Israeli dispute.

By the time of the third major Arab-Israeli confrontation—the Six-Day War of 1967—the influence and prestige Canada had wielded in the UN in the late 1940s and mid-1950s had declined. Even though Canada still saw itself as able to play the peacekeeper role, there was a certain resistance from Arab states to what they perceived to be the lack of balance in Canada's approach—on the one hand, a deep commitment to the state of Israel with no parallel commitment to the rights of Palestinians to a homeland, and on the other, its minimal relations and trade with the Arab states of the area. Prior to the outbreak of the 1967 war, Egypt's President Nasser demanded that the United Nations order the withdrawal of the UNEF forces, including the Canadian contingent, a move protested by the United States,

---

\* Jordan alone among the Arab states seemed prepared to accept the armistice frontiers and, in 1950 placed the territory which its forces had occupied, generally known as the West Bank, under its jurisdiction, despite the objection of other Arab states. An Arab government was set up in Gaza under Egyptian trusteeship, but Egypt never annexed Gaza.

Britain and Canada. Canada took the lead in trying to persuade the Security Council to keep UNEF from being withdrawn, a move which evoked the hostility of the Egyptian government and which President Nasser described as making "UNEF an instrument for implementing imperialism's plans". Three days after Mr. Pearson told American President Johnson that the Canadian contingent would remain in Egypt as long as possible in case it should be required to support any new peacekeeping arrangements, President Nasser ordered UNEF's Canadian contingent of 800 men to leave Egypt within 48 hours because of "the Canadian government's biased stand in favour of Israel". After the 1973 October war, Egypt resisted Canadian participation in the proposed UN peacekeeping force, mainly because of the events of 1967, but eventually accepted a Canadian contribution of logistical support.

This negative image of Canada in the Arab world was reflected in 1973 when the Arab oil producing countries cut their oil deliveries to Canada by 22 percent, classifying Canada as a "neutral" country that was generally pro-Israel in its policies. In contrast, France's imports were not embargoed at all, as it was considered to be supportive of the Arab position, while oil supplies to the Netherlands and the United States were cut off completely.

These several events led to the development by the Canadian government of a comprehensive policy toward the Middle East as a distinct region. Arab oil at the time accounted for 25 percent of Canada's oil imports, yet there were no Canadian embassies or even consulates in the major oil producing states of the region. The government moved to rectify this gap, beginning with the establishment of an embassy in Saudi Arabia. By 1985 Canada had diplomatic posts in 11 Arab countries in North Africa and the Middle East. Canadian relations have gradually developed and diversified with the region. Trade, economic, energy and cultural agreements have been concluded and ministerial visits have become numerous. Arab suspicions of Canada's Middle East policies have gradually abated in recent years.

## *2. Canadian policies relative to the peace plans*

As an active and interested member of the international community, Canada has taken positions on the four peace plans which are currently in play and which were described on pages 11 to 19 of this report.

Canada has continuously supported UN Resolution 242's call for the right of Israel to live within secure and recognized boundaries, as well as for the withdrawal of Israel from "territories occupied" in 1967. It has been careful not to set forth a specific interpretation of the extent of the withdrawal nor of the eventual borders of Israel—issues which it has said should be negotiated—although it has specified that withdrawal should be on all fronts. Canada maintains that Resolution 242 is still a useful basis for negotiations. The resolution's omission of any reference to Palestinian rights has been dealt with in subsequent Canadian policy statements such as that of the former Secretary of State for External Affairs, the Honourable Allan



J. MacEachen, to this Committee, which specified the need to achieve a realization of the legitimate rights of the Palestinians "including their right to play a full part in negotiations to determine their future and their right to a homeland within a clearly defined territory, the West Bank and Gaza Strip." The present Secretary of State for External Affairs, the Right Honourable Joe Clark, in a speech to the UN General Assembly in September 1984 affirmed Canada's continued support for the UN resolution and reiterated its support of Palestinian rights in virtually identical terms:

We strongly support a just and comprehensive solution to the Arab-Israeli dispute based on Security Council Resolution 242, which provides for the right of all states, including Israel, to live within secure and recognized boundaries. We also support the realization of the legitimate rights of the Palestinians, including their right to a homeland within a clearly-defined territory, the West Bank and Gaza Strip.

From the beginning of President Sadat's dramatic trip to Jerusalem, Canada has been a strong supporter of the developments that led to Camp David and of the Accords themselves. Letters of encouragement were sent to President Sadat and Prime Minister Begin. The government pointed out to both Egypt and Israel actions which it considered might be helpful to the peace process and it encouraged other countries to join in this process. The government was also supportive of the Reagan Plan of 1982, with policy statements noting particularly its emphasis on full autonomy and self-government for the Palestinians in the West Bank and Gaza within the Camp David framework.

Changes in Israeli policy particularly during the late 1970s and early 1980s led to a number of areas of disagreement between Canada and Israel. Specifically, Canada went on record as opposing the continuing Israeli occupation of the West Bank and Gaza, the annexation of East Jerusalem and the application of Israeli law to Golan Heights. Israel was criticized not only for the dismissal of elected Arab mayors in three West Bank towns, but also for West Bank university closings by the military authorities. Canada voiced opposition to the continued growth of Israeli settlements and demanded a freeze on such settlements.

Canada's position on Israel's policies was set forth by the Secretary of State for External Affairs when he spoke to the Committee in 1983:

Canada has made it clear to Israel that we cannot accept the position that it has gained the right to retain permanent control over the occupied territories. We are deeply concerned over action which Israel has taken on the ground to extend its control: its annexation of East Jerusalem and the Golan Heights as well as its establishment of settlements in the occupied territories. We regard these actions as contrary to international law and extremely unhelpful to the peace process. ... The repeated assertions by Israeli spokesmen that Israel will never withdraw from these territories, coupled with the announced determination to increase the number of Israeli settlements in them and to reject any suggestion about their removal in any peace arrangement, seriously undermine the possibility of successful negotiations leading to a permanent and secure peace. (37:10)

In September 1982 after President Reagan had proposed his new plan for Middle East peace, the Minister of State for External Relations, the Honourable



Pierre De Bané welcomed the development and stated that Canada was in accord with the main lines of the Reagan proposal, specifically:

- the insistence on security for Israel and on full autonomy and self-government for the Palestinians on the West Bank and Gaza in the Camp David framework;
- the participation of Jordan and the Palestinians in the autonomy talks. We have noted with particular interest the desire of King Hussein of Jordan to work out with the Palestinians a position on the region's future;
- the opposition to Israeli annexation of the territories.

However, on the question of what sort of self-governing entity the Palestinians would have, he said:

While we would have no problem with self-governing Palestinians on the West Bank and Gaza in association with Jordan, we would not rule out the possibility of a Palestinian state. For Canada the key is that we do not want to prejudge the outcome of eventual negotiations among the participants when they sit down to talk.

Mr. De Bané also spelled out the Canadian reactions to the Fez plan at the same time:

- we welcome reference in the plan to Security Council guarantees for peace. We would hope to have more details on this position, particularly the way in which all states in the region would be secure and have recognized frontiers;
- the Fez ideas will have to be judged on whether they can assist in moving the peace process forward. We note that there is little in them that deals with a mechanism of negotiations which we consider important;
- if the plan leads to negotiations for a balanced settlement in the Middle East which respects the principles of Resolution 242 then we think that a positive first step will have been taken.

Mr. MacEachen told the Committee that Canada welcomed the Fez declaration as an agreed Arab view on a resolution without ruling out other approaches to the problem such as the American initiative. He said that the government had seen the Fez reference to Security Council guarantees for peace as "a positive development", but he urged that the apparent recognition in the declaration of the existence of Israel be made clearer.

### *3. Positive steps that could be taken*

Canada is keenly aware that the situation in the Middle East is explosive, constituting a threat to world peace. Although its role and influence in the Arab-Israeli dispute are limited, Canada has growing trade and other interests in the area to advance. These factors have caused the Canadian government to follow the events of the Arab-Israeli dispute closely and to support and encourage reasonable efforts to promote reconciliation and a peaceful resolution. There are certain steps, in the Committee's view, that the parties centrally involved could be encouraged to take that could advance the peace process.

### **Restraining the harsh rhetoric**

The Committee recognizes that even with some forces for moderation on both sides, the gulf between the two remains very wide. It has not been helped by the use of strong rhetoric by the protagonists which makes accommodation almost impossible. Under the former Israeli government, Likud leaders frequently made statements concerning the future of the West Bank and its Palestinian inhabitants that could only be characterized as provocative, not only to those Palestinians themselves but to the Palestinians in the diaspora and to Arab states as well. Fortunately by 1985 with the change of government, such statements by Israeli government spokesmen have subsided. On the other side, in addition to the Palestine National Covenant's articles, PLO leaders have indulged in extreme statements as to the future or even the existence of Israel that are just as alarming to Israelis. For the most part, the threatening statements of the spokesmen for the PLO mainstream have also subsided, but unfortunately, the same cannot be said for the more extreme Syrian-based factions of the PLO.

Restraint on both sides could help calm the suspicions generated by years of bitter conflict. It is to be hoped that the softening noted in 1985 of the earlier harsh tones of rhetoric of the two main contending parties will persist, thereby easing the path to the bargaining table.

### **Curbing of terrorism and violence**

Curbing of terrorism would be an important way to improve the atmosphere. Acts of terrorism against Israeli citizens still occur and groups within the PLO claim credit for them. The Committee has already, in its meetings with PLO representatives, strongly urged that it formally commit the organization to reject the use of terrorism. While this would not be easy, as there are hard-to-control militant elements within the organization, the effect on Israel and on world opinion would be very significant.

Violence against Arabs in the occupied territories by Israeli extremist groups has also been a problem. An important action that the previous Israeli government took in 1984 was to begin to bring to trial Jewish settlers identified as having committed acts of terrorism and violence against Arabs living in Israel, Gaza, and the West Bank. The Committee has noted that the Israeli government has taken action to stem anti-Arab violence by Jewish extremist groups in the occupied territories. Israel's inquiry into the circumstances of the death of the two terrorists captured after they kidnapped a bus full of Israelis in April 1984 can also be viewed as a response that may help to improve the atmosphere. As mentioned earlier, these positive developments followed the findings of a special Israeli judicial commission that pinpointed in its report the leniency of the police toward Jewish settlers suspected of violent crime.

### **Easing of restrictions**

As noted earlier (page 30), some restrictions affecting Palestinians in the West Bank have been eased since the Israeli coalition government came to power in

September 1984. These are positive, initial moves which should help alleviate some of the burden of occupation which Mayor Freij described as so troubling. If they are continued and if they are responded to positively by the Palestinians, they could constitute the type of confidence-building measures necessary for successful negotiations.

Another important move that could improve the atmosphere and that could help lead to a more normal political process in the occupied territories would be to allow some of the former West Bank and Gaza Palestinian leaders now in Jordan to visit and talk to their people. Because Egypt and Jordan have long been advocating an easing of restrictions in the occupied territories, such increased mobility could help bring about the establishment of more normal relations between Israel and Egypt and a gradual improvement in relations between Israel and Jordan.

### **Halting of settlements**

A most valuable action to diminish frictions in the West Bank would be the halting of Jewish settlements. During the seven years of the Likud government, nearly 100 new settlements were established in the occupied territories. Canada has been a critic of these settlements. As Mr. MacEachen told the Committee:

The settlements have greatly increased in number, area and total population since the mid-70s when we began to criticize their establishment. We would like to see an end to settlements activity, not just a freeze. (37:10)

The agreement on which the national coalition government in Israel was formed in 1984 stated that five to six settlements would be established within a year. In January 1985, sites for six new Jewish settlements were approved by the coalition government, two in the northern part of the West Bank, two in the Hebron area, one in the Jordan valley and one in the Jerusalem area. While the specific location for these settlements was chosen, financing for them has not yet been approved. **In the Committee's view, the Canadian government should continue to urge Israel to end, not just freeze, settlement activity in the West Bank and Gaza.**

A number of observers maintain that the settlements program in the occupied territories has already advanced to a point where it cannot be reversed. Pointing to the resistance of settlers moved from the Sinai in 1982, they judge that the existing West Bank settlements could constitute an insurmountable political obstacle to eventual agreement. Mr. Benvenisti, the author of the West Bank Data Base Project, puts the emphasis on the economic and infrastructural links being forged and concluded that the growth of Jewish settlements has reinforced the road and water links as well as the economic patterns integrating the West Bank with Israel. Together with the administrative and legal arrangements they constitute a *de facto* annexation of the occupied territory which, in his opinion, has passed "the point of no return".

A somewhat different perspective was garnered by the Sub-committee in its visit to West Bank settlements. From conversations with residents and from observations, it was apparent that many settlers would voluntarily withdraw if their

settlement were to cease to be under Israeli administration as a result of a negotiated solution. Further, Professor Janice Stein brought forth other arguments before the Committee in support of her disagreement with the contention that settlements were irreversible:

If we look at the demography, I don't think that that prognosis will be substantiated. There are presently 25,000 settlers on the West Bank. Two-thirds of those are children. We are talking therefore of approximately 8,000 adults. Of those I would suspect that four to five thousand are deeply committed ideologically, and would put up a major challenge to any regime that attempted to evacuate them from the West Bank and Gaza Strip. Putting that statistic within the larger context of transitional arrangements extended over the same period, it does not seem to me that that is an insuperable obstacle.

The new settlements currently under discussion, are, in fact, urban settlements, which attract those who face housing shortages, and can solve their housing problems by availing themselves of the opportunities for extremely attractive mortgage rates within commuting distance of major Israeli centres. That group, I think, has a much shorter, more instrumental perspective. It is not motivated by ideological purposes, and would respond, quite quickly, I suspect, to offers of compensation that an Israeli government might make in response to successful negotiations. In short, I do not think that the process will become irreversible within a short term. However, if no progress is made in bringing the parties to the negotiating table over the long run, this clearly will be a major stumbling block. (40:17-18)

Many of the settlements are only viable through indirect support in the form of contracts and loans for the local factories and preferred access to markets for their produce. There would, however, be a hard core of zealots who would do their best, as they did in Sinai, to disrupt Israel's withdrawal.

The Committee agrees with the 1983 statement of the former Secretary of State for External Affairs, Mr. MacEachen, who said that:

the repeated assertions by Israeli spokesmen that Israel will never withdraw from these territories, coupled with the announced determination to increase the number of Israeli settlements in them and to reject any suggestion about their removal in any peace arrangement, seriously undermine the possibility of successful negotiations leading to a permanent and secure peace. (37:10)

**In the Committee's opinion the reversibility of settlements would be feasible but only as part of an overall political agreement in which Israel would undertake responsibility for the removal of the settlers from the settlements.**

#### **Palestinian representation in negotiations**

In the hoped-for negotiations, the question arises as to which interlocutors on the Arab side would have the confidence of the Palestinians and still be acceptable to the Israelis. Israel has refused to recognize the PLO as spokesman for the Palestinians. Within the occupied territories, Israel has neither permitted the formation of local political groups nor allowed Palestinians to coalesce around existing elected Palestinian officials. Of the Palestinian Arab mayors who were elected in 1976, many have been deposed or deported by Israel. Those who remain must be careful about their statements. For its part the PLO has tried to prevent the emergence of political leaders in the occupied territories whose views would not follow closely those of the PLO.



But as Mr. Stanfield observed "one does not solve the problems relating to representation of the Palestinian people simply by saying that we should not recognize the PLO". He suggested that the best way to find Palestinian interlocutors was by holding elections within the occupied territories. He pointed out that:

The Camp David Agreements envisaged representatives of the Palestinians taking part in negotiations concerning the Camp David process, and the Camp David process envisaged those representatives being elected for the Palestinians on the West Bank. But those elections have never taken place. . . . In my view, Canada should develop a position as to how Palestinian representatives should be chosen. It is my view that it is pretty hard to improve on elections. . . . (32:9-10)

It is important to distinguish for which stage elections are called for in the Camp David Accords. The text of the Accords is somewhat confusing. A clear summary of the step-by-step procedure called for by Camp David was provided in the testimony of the Canada-Israel Committee:

The Framework Agreement dealing with autonomy in the West Bank and Gaza, agreed to as part of the Camp David Accords, provides for negotiations in two stages. In the first stage, which would lead to the establishment of an interim period of autonomy, the parties to the negotiations would be Egypt, Israel and Jordan, and there are provisions for Palestinian representation in the delegations of Egypt or Jordan. Once this agreement has been achieved, elections would be held among the Palestinians to determine the membership of the autonomous governing entity for these territories. These Palestinian representatives, as elected by the Palestinians, would then be a principal party to the second-stage negotiations, in which all of the parties concerned would negotiate an agreement on the final status of the West Bank and Gaza. (35A:16)

Mr. Stanfield's general statement in favour of elections in the West Bank and Gaza as part of the Camp David process was not specific as to which part of the procedure he was referring to.

Whether or not Mr. Stanfield had this in mind, there are obvious attractions to holding elections to choose Palestinians to form part of the Jordanian and Egyptian delegations for the first round of negotiations. However, there are also major problems in such a course. The Israeli government has in the past permitted elections in the occupied territories for local governments. Would this be the purpose of new elections? Or would the elections be specially organized to select candidates for negotiations? In either event, would candidates be constrained from advocating an independent Palestinian state in the course of such elections? Even if elections without constraints were accepted by the Israelis, some Palestinian candidates wishing to promote moderate compromise positions not fully in accord with those of the PLO might feel pressured by the threat of terrorist tactics of some Arab extremists. The assassination in 1983 of Issam Sartawi, a moderate PLO member who was in contact with moderate Israelis, was a reminder of this danger, as was the murder in late 1984 of ex-mayor Fahid Qawasmi of Hebron, a moderate PLO member who at the Amman meeting was elected in the place of a hardline dissident to the PNC executive.

The most important drawback to such elections, however, was recognized by Mr. Stanfield himself when he admitted that it would not result in representation for the Palestinians not living in the West Bank and Gaza. He commented that this gives weight to the "arguments of those who sought to have the PLO recognized" as the

only agency or organization that can represent the Palestinian people "wherever they find themselves in the Middle East".

For the present, the major goal must be the holding of negotiations to complete the first stage of Camp David. To select negotiators able to represent the interests of the Palestinian people, without running into major political problems, it may be appropriate to turn to the group of Palestinians, some of whom have been elected to various offices in the past, including mayors or ex-mayors in the West Bank and Gaza, ex-mayors now living in Jordan and Palestinian members elected to the Jordanian Parliament. In other countries, there are also distinguished Palestinians, some academics, who are not PLO members who might agree to serve. Finally, there are several moderate Palestinians in the Palestine National Council who do not appear to be PLO members. Such Palestinians might be suitable representatives.

Since the Arafat-Hussein agreement in early 1985, Jordan and Egypt have been attempting strenuously to form a delegation comprising Palestinians acceptable to Israel so talks could begin. **The Committee is persuaded that it is in the interest of the Palestinian people to take advantage of the opportunity for participating in negotiations by proposing moderate non-PLO Palestinians as their representatives as soon as possible to join the Jordanian and Egyptian negotiating body for the first stage negotiations under the Camp David Framework Agreement.** As Mr. Stanfield emphasized "there is no other route to a long-term settlement" than negotiations.

### **Mutual recognition**

It is evident that, ultimately, negotiations can only proceed if both sides accept the existence of the other side. The Arabs will have to deal with Israel as a firmly established state and the Israelis will have to admit that Palestinians have a right through centuries of residence to a part of historic Palestine, namely the West Bank and Gaza. But both sides are making the commencement of negotiations more difficult. Israel's insistence that Arab states and in particular the PLO must, as their first move, publicly and formally recognize that the state of Israel exists is matched by the insistence of Arabs that Israel must accept the right of Palestinians to self-determination. Such an approach puts the largest obstacles at the beginning of the course. The Committee suggests to the Canadian government that it urge the two sides to set aside these ultimate objectives of mutual simultaneous recognition and to see what practical arrangements can be worked out. If both sides were able to find mutual benefit through a series of smaller agreements, the formalization of their undertakings could eventually bring with it the mutual recognition that each considers important.

The Arafat-Hussein agreement for a joint Jordanian-Palestinian negotiating team could open the way to such a practical step forward. A flurry of diplomatic activity followed this agreement and proposals were made for meetings between the various parties. Israel said it would talk directly to any Jordanian-Palestinian group if the Palestinians were not members of the PLO. President Mubarak and King Hussein urged the United States to get involved. President Mubarak made several

proposals including one for a preliminary meeting between a Jordanian-Palestinian delegation, the United States and Egypt before meeting with Israel. But whether the PLO can bring itself to give its negotiating mandate, at least initially, to Palestinians who are not declared members of the PLO is not yet clear. If the PLO were prepared to do so, such a series of meetings could make possible a start of the long-awaited negotiations under the Camp David agreement. The question of recognition of Israel by the PLO and the PLO by Israel would no longer be the insurmountable barrier to beginning the talks.

### **Israel's security and the West Bank**

Israelis have a special and understandable concern for their security. Their reluctance to end the occupation of the West Bank, as this report has recognized, reflects a widespread fear that the West Bank in hostile hands could threaten Israel's existence. The Israeli government is more likely to agree to carry out the Camp David undertakings to withdraw civilian administrators and its armed forces from the West Bank in favour of a "self-governing authority . . . freely elected by the inhabitants of these areas" if there were to be some form of interim internationally supported security arrangements set up in the region. The Camp David Accords provide for the withdrawal of Israeli armed forces, a redeployment of some Israeli forces to specified security locations and "arrangements for assuring internal and external security and public order".

In addition, if the principle of demilitarization of the West Bank were to be accepted by the Palestinians and the Arab states and endorsed by the international community it should be easier for Israel to withdraw its forces. Such an arrangement should be for the longer term and it would be important that it could not be modified by any of the parties directly concerned without international agreement.

States which lie between rival powers have frequently had to accept limitations on their sovereignty as the price of their independence. After World War II, Austria agreed to such restrictions when it became apparent that this was the only way to achieve the withdrawal of foreign occupation forces. Many believe that Austria has benefitted from this arrangement. Similar objectives can be achieved through the demilitarization of designated areas of a state, for example as Egypt agreed to the demilitarization of the Sinai as part of its peace treaty with Israel.

For Arabs, the central test of Israeli intentions will be Israel's willingness to accept a Palestine administration in the West Bank and Gaza that involves a genuine degree of self-government. For its part, Israel will find it hard to accept any kind of genuine Palestinian entity. The test for them will be whether the Arabs are prepared to agree to military arrangements that will assure Israel of its continuing security.

### **An international peace conference on the Middle East**

From conversations Committee members have had with Syrians and others, it is to be expected that—the question of Lebanon aside—there would be strong Arab arguments to the effect that peace proposals should only be considered in a major



international conference involving all the interested Arab parties, the USSR, as well as the United States. Even a moderate Arab state like Jordan has called for an international peace conference, a call that was repeated in the Hussein-Arafat pact for a joint negotiating team.

Since the collapse of the Geneva talks in 1977, the Soviet Union has been excluded from the peace process. Yet it is not without influence, especially in Syria and perhaps to some extent in Jordan. It was new Soviet arms that gave Syria much of the strength to resist pressure to accept the terms of the Israeli-Lebanese agreement on the withdrawal of Israeli units from Lebanon. Since the USSR has a veto in the UN Security Council, its exclusion from peace negotiations has led it to veto most proposals for peacekeeping forces in the Middle East. However in 1967 it was one of the backers of the basic document on which all negotiations have initially begun, UN Resolution 242 and, as a Security Council member, it has approved and regularly renewed the mandate of UNIFIL, the United Nations Interim Force in Lebanon.

In the Committee's opinion, at the present time there is no indication that an international conference involving the major powers would lead to a positive negotiating climate for the initial bargaining. In the Camp David Accords the parties most directly concerned, Israel, Egypt, Jordan and the Palestinians, are contemplated as the negotiators. There is now a mechanism in the Hussein-Arafat agreement providing for a joint negotiating team that offers the promise of a possible breakthrough to such negotiations if certain conditions can be met.

However, President Mubarak has suggested that once an agreement has been tentatively worked out between those directly concerned, an international conference might then be called including the United States, the Soviet Union and the three other permanent members of the UN Security Council. Such a second stage conference could confirm the arrangements made at the earlier negotiations among those primarily concerned. It would recognize the fact that the Soviet Union has influence and interests in the Middle East, an acknowledgement which would be important in encouraging a wide Arab acceptance of any peace settlement. Moreover, the Soviet Union is in a position to help improve the atmosphere in the Middle East by exerting a moderating influence on the Syrians and on some elements of the PLO.

#### 4. *Jerusalem*

For more than 30 years, Canadian governments have taken the position that the status of Jerusalem and of the holy places must, in practical terms, be considered and resolved only as part of a general settlement of the Arab-Israeli dispute. In light of this policy, Canada has never recognized *de jure* Israeli sovereignty over the western part of Jerusalem. Similarly, Canada never recognized Jordanian authority over East Jerusalem. In 1967 Canada supported a UN resolution which stated that the integration into Israel of East Jerusalem after the 1967 war was invalid and which called upon Israel not to take any measures "to alter the status" of the city. It strongly opposed Israel's 1980 law formally annexing East Jerusalem.



Canadian policy shifted abruptly, if only temporarily, in 1979, when then Prime Minister Clark announced that he was prepared to carry out his pre-election promise and move the Canadian Embassy from Tel Aviv to Jerusalem. A storm of protest and threats of trade retaliation by Arab states led the government first, to postpone action to allow for a study of the problem by the Honourable R.L. Stanfield, and eventually, to abandon the proposal after Mr. Stanfield recommended no change in the Tel Aviv embassy location. To the Arabs, the proposed embassy move to Jerusalem, even to West Jerusalem, "implied recognition by Canada of Israel's position on the city, thereby prejudging the outcome of negotiations which have not yet taken place," said Mr. Stanfield. Thereafter Canada resumed its criticism of Israel's Jerusalem policy. In 1980 it specifically condemned the Knesset's formalization of Jerusalem's annexed status. In 1985 when Israeli Foreign Minister Shamir visited Canada and requested that Canada move its embassy in Israel to Jerusalem, Prime Minister Mulroney stated that no change in the location of the Canadian embassy was being considered.

The Canada-Israel Committee criticized strongly Canada's Jerusalem policy. In its testimony, the CIC stated firmly that "the reunited City of Jerusalem, free and undivided, is and must remain the capital of Israel." The CIC made the point that when Jordan had jurisdiction over East Jerusalem prior to 1967, Jews were not accorded access to the holy places, whereas now all faiths enjoy "the right to free and equal access".

The Committee recognizes and approves of Israel's access policy and its faithful and fair implementation by the present Jerusalem municipal administration, which also has the reputation of being sensitive and tolerant towards Arab inhabitants. In his report, Mr. Stanfield also recognized and referred to the "scrupulously fair" access to Christian and Moslem holy places in Jerusalem granted by the Israeli authorities. However, he noted the concern expressed to him by Christians that:

the law which grants such access is limited to an act of the Israeli Knesset which could be altered by a simple majority of that parliament if there should be in future the political will in Israel to do so. (32A:11)

He added that the Pope supported the idea of a special statute providing international guarantees to ensure the unique religious character of the City.

The Committee noted that the CIC, while stating that they did not wish to prejudge the outcome of peace negotiations in any way, were inflexible on Jerusalem. The Israeli government has taken a stance that is equally adamant, insisting it will not bargain on Jerusalem. Its policy has been to press ahead quickly with Jewish housing projects and settlements, strategically planting them among Arab districts in and around East Jerusalem in order to block any future challenge to Israeli sovereignty there. Members of the Sub-committee spent many hours viewing these developments: the new arterial roads being pushed through; the large apartment blocks situated on hilltops; and the new settlements under construction to the north, east, and south of Jerusalem. Members concluded that these developments would make it extremely difficult for any future separation of East Jerusalem from Israel.

The Committee has also noted the very wide support within Israel for the government's policy that a united Jerusalem must remain the capital of Israel. It doubts that the Israeli government's Jerusalem policy would be likely to change, even under a strong Labour government. Only a small minority of Israelis would be prepared to relinquish sovereignty over the city.

The problem that Jerusalem poses for negotiations is that the Arab Moslems will be just as adamant in pressing their claim to East Jerusalem. As Mr. Stanfield pointed out, "the Palestinians and other Arabs believe that East [Arab] Jerusalem is an integral part of the West Bank which many would like to see as the capital of a Palestinian State". Indeed such an objective was specifically stated as a principle in the Fez Charter adopted at the 1982 Arab Summit. The King of Saudi Arabia is the custodian of the chief Moslem holy places, which include Jerusalem as well as Mecca and Medina. Saudi officials told Sub-committee members how affronted they were by the Israeli annexation of East Jerusalem in 1980 and what a central question this was in their thinking. Jerusalem may perhaps be an issue that, for religious reasons, has greater significance for the wider community of Moslems than the question of an independent state for the Palestinians.

The Egyptian Deputy Prime Minister and Foreign Minister Kamal Hassan Ali told members of the Committee that Egypt regards Jerusalem as two municipalities, one being an Arab Jerusalem and the other an Israeli Jerusalem. Egypt proposes a united city with a joint committee to administer the infrastructure. Access to the holy places for all faiths, is an integral element of this proposal, he said.

The Committee has concluded that, on the Jerusalem issue, Mr. Stanfield's report and subsequent government policy has been the appropriate approach. Mr. Stanfield put it this way:

The future of the city should be resolved by agreement in the course of a negotiated comprehensive peace settlement. I do not believe the future of Jerusalem can be separated from the Arab-Israeli dispute or from Jerusalem's own unique religious status. (32A:10)

**The Committee considers that Canada should continue with its present stance. This should include not recognizing Israel's unilateral annexation of East Jerusalem and opposing actions by Israel to alter the status of the city. Nor should Canada give any signals that it is prejudging the outcome of negotiations by moving the Canadian Embassy from Tel Aviv to Jerusalem.**

While travelling in the Middle East, Committee members explored with both sides the idea of a 'Vaticanization' of Jerusalem, whereby the holy places be denationalized, special boundaries drawn around the area, and a unique administrative authority involving the three religious communities set up. This idea did not arouse positive response from either Arabs or Israelis.

Jerusalem is undoubtedly the largest of many obstacles to some kind of settlement in Palestine. While the issue cannot be avoided, it should not be taken up unless progress has been made in finding accommodation on other less intractable

problems. **The Committee suggests that, when the problem is eventually discussed, the Canadian government might urge some kind of special status for the holy places of Jerusalem.**

### *5. How Canada should relate to the PLO*

The year 1974 was important in terms of the international standing of the PLO. In that year the Rabat Conference of Arab heads of state confirmed the PLO as "the sole legitimate representative of the Palestinian people" with the right to speak for the Palestinians at any future Middle East peace talks. In the same year, the UN General Assembly invited the PLO leader, Yassir Arafat, to participate in its debate on "The Palestine Question" and granted the PLO observer status at the United Nations. While these developments constituted a significant achievement toward the goal of international recognition of the PLO, they also subjected the organization to increasing internal conflict over what should be the PLO's aims in the Arab-Israeli dispute. On the one hand were those Palestinians and the moderate Arab states that were inclined to move toward a compromise settlement including the recognition of Israel within its pre-1967 borders. On the other hand were those Palestinians that rejected any thought of compromising on their goal of the total "liberation" of Palestine.

The 1974 designation by the Arab Summit of the PLO as the sole legitimate representative of the Palestinians complicated the prospect for future peace talks. Israel no longer had an interlocutor acceptable to it. On the one hand, Jordan no longer had any standing in the West Bank as far as Arab states were concerned. On the other hand, Israel refused to recognize the PLO as a party to negotiations or to have any dealings with it.

More recently, a group of PLO dissidents in Syria led a rebellion and their separation from the main PLO organization was confirmed at the Palestine National Council meeting in Amman in the autumn of 1984. From one perspective this development may have undermined the PLO's claim to be "the sole, legitimate representative of the Palestinian people". It is true, however, that the executive of the mainstream PLO, with several new moderate Palestinians appointed to it, had its mandate confirmed at the Amman PNC meeting. This mainstream PLO group is the one this report discusses.

The then Secretary of State for External Affairs, Mr. MacEachen, told the Committee that the Canadian Government does not officially recognize the PLO, it does not consider the PLO to be "the sole legitimate representative of the Palestinian people" and "it is giving no consideration to doing so". However, Mr. MacEachen said that "because of the PLO's obvious importance among Palestinians, we have made contacts with it on a range of topics in a number of places". He explained that there had been "fairly frequent" exchanges, below the ministerial level, between officials of the Department of External Affairs and PLO officials. "Canada had



tried to counsel the PLO to pursue a political course and to reject violence", he said. He continued:

The question is, is it appropriate, in the pursuit of our objectives, to increase the frequency of these contacts; is it appropriate to increase the level at which the contacts take place, short of any action to formulate recognition of the PLO as the sole representative of the Palestinians? That is the question that is very important to me. (37:16)

It might be useful, the Minister observed, "to increase the level of contact at the ambassadorial level". In October 1983 when he was travelling in the Middle East, the Minister suggested that Canada might think of "upgrading its contacts" with the PLO, but some weeks later he commented that any such upgrading depended on the circumstances. In view of the struggle going on within the PLO at that time, he did not think that the moment was "quite propitious" to implement such a policy change.

In addition to the existing policy on official-level contacts with the PLO, a policy was also formulated to deal with attendance by PLO observers at UN-sponsored conferences in Canada. In 1975 the Canadian government had asked that a UN Conference on Crime scheduled to be held in Toronto be postponed because the government was unable at the time to agree to issue visas to PLO observers at the conference.\* The organizers switched the venue to Australia, which raised no difficulty about the attendance of PLO observers. The government subsequently decided that attendance by PLO delegates as observers at UN-sponsored conferences in Canada would be acceptable henceforth, but visa applications would be required and known terrorists would be denied permission to enter Canada. This visa requirement could apply to delegates from any country to such a conference in Canada. Thus, UN conferences such as the Vancouver Habitat Conference of 1976 or meetings and conferences of agencies of the United Nations such as those of ICAO, (the International Civil Aviation Organization) headquartered in Montreal, could include, and in fact have included, PLO observers whose visa applications into Canada have been accepted.

During meetings in the Middle East, Sub-committee members spoke to Canadian officials who had had contact at various times with PLO officials in several Arab capitals. They were told that Canadian Ambassadors, as representatives abroad of the Canadian government, and Ministers of the Crown, had instructions to refrain from meeting any PLO representatives in order to avoid an impression that Canada had moved to grant formal recognition to the organization.

Such information received by the Committee, as well as the statements on existing Canadian policy toward the PLO, caused the Committee to consider what contacts Canadian officials should have with PLO representatives, as well as whether Canada should continue its longstanding refusal to recognize the PLO as the sole legitimate representative of the Palestinian people or move toward recognition.

---

\* Because of its official 'observer' status at the United Nations, the PLO is entitled to attend such conferences.



A number of the witnesses, including Canadian academics, spokesmen for Canadian Arab groups, and Palestinians, urged the Committee to recommend Canada's recognition of the PLO. At meetings with Sub-committee members in the Middle East, Arab leaders emphasized the mandate of the PLO and stressed that without the PLO there would be no one to speak for the Palestinians. In Ottawa, the brief of the Canada-Palestine Solidarity Committee based its case for recognition on the fact the PLO had been clearly identified in polls by a great majority of Palestinians as their preferred representative. Mr. Mouammar argued that failure to recognize the PLO "involved Canada in a dangerous game of failing to encourage negotiations with the real parties". His brief made the point that even within Israel itself there were groups who advocated PLO recognition, and in any case, the Israeli government's refusal to deal with the PLO on fundamental issues should not be a determining factor in Canadian policy. He further maintained that it would be in Israel's "selfish interest" to refuse to deal with the PLO: the PLO was the only accepted representative of the Palestinians, and Israel could in this way avoid negotiations with Palestinians altogether. In his view, Canada would be playing directly into Israel's hands by not recognizing the PLO.

Mr. Hadawi of the Canadian Arab Federation urged that Canada "be courageous enough to act independently and recognize the PLO" and suggested that "the way in which Canada can play a role is to start a dialogue with the PLO and perhaps act as a go-between with the United States and the PLO".

Expressing a contrary view, former Israeli Prime Minister Rabin told Sub-committee members that "promoting the PLO would be no solution". The Canada-Israel Committee also did not think that Canada should recognize the PLO. The CIC's position was clearly spelled out:

The Palestine Liberation Organization can have no constructive role to play in the Middle East until it clearly and unequivocally recognizes the right of Israel to exist, amends its Covenant accordingly, abjures the use of terrorism and violence to achieve political goals and accepts the terms of Security Council Resolution 242. (35A:17)

Moreover, the CIC opposed the government's policy of official-level contacts with the PLO and argued against any upgrading of the level of these contacts. It held that until the PLO took the necessary steps referred to, "contacts between it and Canadian political figures or officials . . . serve no useful purpose". Such contacts had not resulted in moderating the PLO's policies, it maintained. The CIC also strongly disagreed with "Canada's policy of allowing admission to Canada of PLO members who are not known to have been involved in actual terrorist activity . . . . The admission of PLO members to Canada is a disservice to those who truly seek peace in the Middle East and the Canadian people".

Mr. Stanfield told the Committee he "would not recommend that Canada at this time recognize the PLO as the sole and exclusive representative of the Palestinian people". He thought such a move might not help "to encourage negotiations since Israelis were so firmly opposed to dealing with the PLO." Former Canadian Ambassador to the United Nations, Mr. William Barton, also advised against Canada recognizing the PLO "under present circumstances". He said Canada should only recognize the PLO if the PLO "would recognize the existence of

Israel and of Resolution 242". But both he and Mr. Stanfield affirmed that the PLO had emerged as the only body capable of speaking for the Palestinian people. Mr. Barton said that "while its claim to do so had not been tested by any sort of elective procedure, . . . it is generally acknowledged that very few Palestinians would chose outside the PLO". Both Mr. Barton and Mr. Stanfield were concerned about the PLO's involvement in terrorism with Mr. Barton observing that to be spokesman for the Palestinian group, the PLO "has to push the terrorists out so that they are isolated".

However, Mr. Stanfield stated that it was "highly constructive" that Canada should keep in close contact with the PLO. He suggested in his report that

Canada should broaden contacts with the PLO on issues affecting negotiations and the peace process, with a view to encouraging that organization towards greater moderation and realism and towards open acceptance of the legitimacy of the State of Israel. This will require frank communication and discussion. To play such a role there is no requirement that Canada formally recognize the PLO's claim to be 'the sole, legitimate representative of the Palestinians'. (32A:9)

On this point, Mr. Barton advocated that Canada follow "the example of our European friends in raising the level and frequency of our informal contacts" in order to "strengthen the hand of those in the PLO who argue in favour of a political approach rather than military confrontation and terrorism".

The question of PLO recognition of Israel is currently being debated within the organization itself. Some western friends of the Palestinians have argued that the PLO should go ahead with recognition of Israel, claiming that such a move could lead to their own recognition and improved prospects for negotiation. They point to the 1975 United States agreement with Israel which committed the United States not to recognize and negotiate with the PLO unless it accepted Resolution 242 and Israel's right to exist. They suggest that the corollary of this position would obligate the United States to take a lead in promoting negotiations if the PLO were to bring itself to take the first major step of recognition of Israel.

Some observers of the PLO believe that there has been considerable movement in this direction. But if so, the ambiguity of the 1982 Fez declaration and the 1985 Jordanian-Palestinian accord obscures the message. This is the usual consequence of the consensus approach within the PLO and of the conflicting positions of Arab governments on how to handle the Palestine question and how to deal with Israel. Waiting for a consensus among Palestinians specifically and among Arab states generally has resulted in PLO responses that have been slow, incomplete, and ambiguous.

Questioned about the PLO's reluctance to recognize Israel explicitly, the PLO spokesman, Mr. Terzi, told the Committee that such recognition must be "mutual, reciprocal and simultaneous", that "their right to exist is linked to our right to exist as an independent state on Palestinian territory". Mr. Terzi commented that in any case there were serious doubts as to whether Israel would agree to recognize the PLO even if it recognized Israel. He also suggested there was a problem as to what borders of Israel should be recognized.

Most PLO spokesmen have argued that acknowledging publicly and unequivocally the existence of Israel would involve giving up its major bargaining lever, the only lever that could force Israel to recognize the existence of the PLO. President Mubarak described the PLO approach in his presentation to the joint committee: "The Palestinians say, 'This is the only card which we have in our pocket. Our only card is the recognition of Israel; if we lose this card now, we will have no other card to play'."

Apart from pursuing its military objectives which have been increasingly limited, the PLO has put considerable effort into gaining international recognition of its status as a government-in-exile. While it has had some success in this approach, the emphasis on this goal has not helped the Palestinians to gain control of a portion of their lands let alone set up a state. The West Bank Palestinians increasingly understand this. On the other hand, the PLO has helped boost Palestinian morale, which is important because the Palestinians have suffered much. It has contributed to the maintenance of Palestinian self-respect and identity. But one knowledgeable American witness, Ambassador Dean Brown, president of the Middle East Institute, told the Committee that he thinks the PLO has been mistaken in its approach to Western nations, including the United States:

They act almost as if what is going on in the West Bank is something other than what the PLO is all about. It is an international political organization seeking recognition, and it is not an organization saying it represents people who are suffering. . . . I have asked representatives of the PLO about that and they told me that they wanted to go down the other path, that they wanted to be received at the highest level in the State Department and in the White House. (II 2:26)

The Committee considers that rather than encouraging, by means of recognition, those elements in the PLO that are overly concerned with enlarging the list of countries that recognize it or with enhancing its status as a government-in-exile, Canada should be offering encouragement to those Palestinian groups within or outside the PLO that are concerned with the need for accommodation with Israel and are looking for a genuine, peaceful resolution. As Mr. Stanfield has pointed out, more important than the recognition question at the present time is for the parties to find a negotiating mechanism which will get the peace process restarted. "It is not obvious to me", he said "how Canada would help bring about meaningful negotiations by recognizing the PLO".

Having considered these arguments **the Committee is not persuaded on balance that Canada should proceed to recognize the PLO as the sole representative of the Palestinian people.** It does not think that recognition would help to start the peace talks which is where the emphasis needs to be put. The Committee is also aware that the Canadian public's current negative perception of the PLO would not justify a move toward Canada's recognition of it at this time. The controversy that surrounded the Committee's invitation to hear Mr. Terzi, the PLO representative, is ample evidence of this.

If there were to be a dramatic change in outlook within the PLO with that organization recognizing Israel's right to exist and accepting explicitly UN Resolution 242, the Canadian public's attitude would probably change. In 1979, the



then Prime Minister Joe Clark said that Canada would be prepared to extend recognition to the PLO under two conditions. These conditions were that the PLO would "renounce violence and terrorism as an instrument and secondly, that they would, without any equivocation or conditions, recognize the right to exist of the State of Israel". The Committee agrees with this position.

The Committee has concluded, however, that the likelihood of a public and explicit reversal of position by the PLO resulting in its unequivocal and unilateral recognition of Israel is no greater than a comparable shift in position by Israel leading to its recognition of the PLO as the official spokesman of the Palestinian people. In his testimony, Mr. Stanfield expressed his concern that so much emphasis was being put on the question of recognition.

Sometimes one would think that nothing can go forward in the region until that step is taken. I find it difficult to believe that that is really a fundamental problem — namely, the question of recognition . . . . We should not get hung up too much on this question of recognizing the legitimacy of Israel. I would not think it is likely to happen except in terms of being part of a settlement (32:10-11).

As this report earlier concluded, such moves would have to occur simultaneously and as the culmination of an extensive process of mutual accommodation. It was for this reason that the Committee suggested that both sides put aside for the present the goals of recognition on which Israelis and Arabs have each concentrated—goals which in fact ask the other side to give up its major position of principle. Instead the Committee has proposed an emphasis on surmounting smaller obstacles and trying to work out practical arrangements for resolving differences and finding accommodation.

Canada has close diplomatic relations with Israel and the capacity to make its views known to Israeli officials. But communicating Canadian views to the Palestinians and encouraging the disparate Palestinian community to moderate its positions and to be ready to work out practical accommodations with Israel requires being in contact with PLO officials, since that organization clearly speaks for most Palestinians. Accordingly **the Committee recommends that Canadian government contacts with the PLO continue at their present level and frequency.** It does not propose upgrading these contacts to a more senior, possibly ambassadorial, level but rather would prefer to have a flexible situation where the responsible Minister would continue to have latitude to adjust the policy in specific circumstances to promote Canadian interests. **The Committee also considers that the established policy of admission of PLO members to Canada for UN-sponsored conferences is the correct one.** (See above, page 64).

## *6. Golan Heights*

Along with East Jerusalem, the Golan Heights ranks as perhaps the most difficult question in the Arab-Israeli dispute. Sub-committee members visited the Canadian forces on peace-keeping duty on the Golan and had a chance to see the enormous strategic significance of the area. On the mountain tops, Israel has erected what is obviously an extremely sophisticated electronic early warning system, which



should prevent future surprise attacks. Israeli control of the Golan Heights gives them uninterrupted access to Damascus, only 30 kilometers away. If the Golan were in Syrian hands, Israeli settlements in the Hula Valley would again be vulnerable to shelling and, of more strategic importance, that valley opens a clear route to the Galilee region of Israel.

The UN peacekeeping arrangements on the Golan Heights were worked out by Secretary of State Kissinger in 1974 in a major agreement between Israel and Syria and have stood up impeccably. Committee members were frequently informed that "not a shot had been fired in anger", on the Golan even while Syrian and Israeli forces were fighting in neighbouring Lebanon. Despite the effectiveness of the arrangement to date, Israel has never ceased to be concerned about its positions there, a legacy of the shock it suffered when its lines were overrun in the 1973 war.

As stated earlier, in 1981 the Israeli government applied Israeli law to the Golan Heights. The Canadian government strongly criticized this measure, an action, Mr. MacEachen told the Committee, that Canada regarded as "contrary to international law and extremely unhelpful to the peace process."

Israel considers the Golan Heights vitally important from a security point of view, a perception which Sub-committee members who visited the Heights could understand. The Syrians, for their part, regard the Golan as part of Syria from which Israel should withdraw as indicated by UN Resolution 242.

In the Committee's opinion, it would seem that the problem of the future of the Golan Heights should be left to a later round of negotiations. Until some progress has been made and more confidence prevails between those who are party to the Arab-Israeli conflict, the differences over the Golan could block all attempts to resolve disputes in the area.

As long as the Golan area remains relatively unpopulated, the status quo can be more readily maintained. At present, almost the only people in the area are the Israeli settlers established there under the Likud government. The Committee considers that any plans to step up the settlement activity in the Golan area should continue to be opposed by the Canadian government. A vigorous, renewed Israeli settlements policy in the Golan would provide clear evidence to Syria that it could only hope to change the situation through the use of force.

## *F. Lebanon*

Sub-committee members had wanted to visit Lebanon but were unable to do so. Owing to the fighting in Beirut, the airport was frequently closed when they were in the area. Given its already tight schedule, the Sub-committee felt the situation was too uncertain to plan a stop there. However, members held discussions with the Canadian Ambassador to Lebanon while they were in Syria. In addition, the subject came up frequently during the Sub-committee's meetings with leaders in neighbouring countries and the Committee in Ottawa heard considerable testimony

on Lebanon, including testimony from Dr. Salim al Hoss, a former prime minister of Lebanon who is currently a minister in the Lebanese government.

The situation in Lebanon is of concern both because of the implications of events there for the Arab-Israeli peace prospects and because of the internal conflict which could cause lasting and damaging consequences to Lebanon's future as a viable country.

From an Israeli point of view, events in Lebanon during the past two years have almost totally reversed the situation since the 1982 invasion. Initially Israel secured some important advantages. It smashed the PLO's military base in Lebanon, dispersing the PLO as a fighting unit. It ousted PLO terrorist and guerrilla training centres from southern Lebanon, from whence Israeli settlements across the border had been threatened. It was welcomed by the Shiite Moslems of southern Lebanon who wished to see the PLO leave. It inflicted a decisive defeat on the Syrian air force, a defeat which at the same time weakened the Soviet Union's influence in the Middle East. Assisted by the United States, it concluded an agreement with the Lebanese government setting out conditions for the withdrawal of foreign troops from Lebanon and promoting the normalization of relations between the two countries.

By 1985 much of this had changed. Not only did Arafat managed to emerge from Lebanon with the personal protection of Western nations but he maintained his position as PLO leader with the support of the majority of Palestinians. A new group of terrorists have emerged in southern Lebanon in the form of fundamentalist, determinedly anti-Israeli Shiites. Syria, with significant new Soviet materiel support, has become the dominant power in Lebanon and the Soviet Union's influence is correspondingly enhanced. The limits of Western and, in particular, U.S. power have been dramatically revealed by the events which led to the withdrawal of the multinational force from Beirut. The Israeli-Lebanese agreement which ignored the traditional role and interests of Syria in Lebanon was abrogated by the Lebanese government. Finally, the Israeli armed forces have completed a painful unilateral withdrawal with no corresponding withdrawal of Syrian forces.

The decision by the Israeli Cabinet to withdraw unilaterally without preconditions was undoubtedly a difficult one. In November 1984 the Israeli government entered into negotiations with the Lebanese government under the auspices of UNIFIL, the United Nations Interim Force in Lebanon, with the objective of gaining security from attacks for its northern border area by the deployment of UN forces and forces of the Israeli-supported South Lebanon Army. The Lebanese government, with apparent Syrian backing, refused to accept these Israeli proposals, in particular any limitations on the deployment of the Lebanese national army which, it maintained, was now sufficiently strong and reliable to maintain internal order in south Lebanon. With the talks stalemated, the Israeli Cabinet considered it had no choice but to get out unilaterally, although some prominent Likud Cabinet members including Deputy Prime Minister and Foreign Minister Shamir opposed the decision. Both Prime Minister Peres and Defence Minister Rabin were said to have been very anxious to rebuild a peaceful,

neighbourly relationship with the Shiites in southern Lebanon, a development which was clearly impossible as long as Israeli troops remained in the area.

The main Israeli concerns during its withdrawal from Lebanon were how to ensure that Syrian troops would not move into the area vacated by the Israeli army and how to prevent PLO guerrilla reinfiltration into southern Lebanon from where they could operate against northern Israel. In fact, the main opponent of a re-establishment of a PLO guerrilla force in Lebanon has turned out to be the Shiite militia. In May 1985 after Israel had withdrawn from the area, Shiite militiamen backed apparently by Shiite contingents from the Lebanese army attacked Palestinian refugee camps mainly around Beirut. Palestinian fighters resisted and fierce battles broke out. Heavy casualties were reported on both sides and there were accounts of brutal Shiite actions against civilian and wounded Palestinians.

The Lebanese national government will not willingly agree to the re-entry of PLO forces into southern Lebanon in view of the tragic developments their earlier presence led to. The Lebanese prime minister has stated that the Lebanese government wants the Lebanese national army to be deployed in the south to prevent Palestinian infiltration and to limit the movement and actions of any remaining PLO residents there. However, to what extent the Lebanese government or the Syrians will acquiesce in Israel's planned deployment of an Israeli-sponsored militia—the South Lebanon Army—in the area bordering on Israel remains to be seen.

Syria is unlikely to ease Israel's concerns or to give any explicit undertakings as to its actions. But it is clearly in Syria's own interest that Israeli troops have withdrawn from the southern Bekaa Valley from whence Damascus represents such an easy military target. Moreover, Syria can claim the credit for obtaining the Israeli withdrawal by being the backbone of the resistance by the Lebanese central government to the requirements laid down by Israel in the 1983 agreement with Lebanon. Syria is unlikely to take any provocative actions that would unleash an attack or bring Israeli troops back to the Bekaa.

From the beginning, Canada was strongly opposed to the 1982 Israeli invasion of Lebanon which Mr. MacEachen told the Committee "we considered neither justified nor likely to achieve its stated objective". At the time, Prime Minister Trudeau wrote two letters to Prime Minister Begin urging restraint, expressing Canada's dismay at the escalation of the conflict and rejecting the argument that such military action was justified. The Canadian government protested the Israeli bombardment of West Beirut, a protest which was underscored when the House of Commons and the Senate passed unanimous resolutions to the same effect. Mr. MacEachen said Canada "deplored Israel's unjustified occupation of West Beirut" and supported "Israel's immediate and unilateral withdrawal from Lebanon". He said that "until there is an early withdrawal of all foreign forces from Lebanon, the prospects for movement of the peace process are not encouraging". The present Secretary of State for External Affairs, Mr. Clark, maintained "that all foreign troops should withdraw unless present at the request of the Lebanese government". Later, he welcomed Israel's decision to withdraw its troops from Lebanon.



The Committee considers that the Israeli government's unilateral withdrawal was the wisest possible course. The optimum for Lebanon would seem to be for Syrian forces to withdraw also. However, Syria believes it has a special role in Lebanon and it does not regard its troops in Lebanon as 'foreign' troops. The Syrians say they are in Lebanon in order to preserve Lebanese sovereignty and territorial integrity. In fact it must be recognized that Syria's role in strengthening the position of the current Lebanese government has been of key importance to that government. Even prior to Israel's unilateral withdrawal decision, Prime Minister Peres softened the demands of the former Likud government and no longer insisted that Syria withdraw its troops simultaneously from Lebanon.

When Sub-committee members were in the area they were sceptical that Syria would withdraw its troops when Israel withdrew. Members considered that, after an Israeli withdrawal, a continued Syrian presence might, in fact, assist temporarily in maintaining internal security in Lebanon. There is considerable international doubt as to the effectiveness of the national Lebanese army in quelling the frequent, often vicious, sectarian battles which have become almost endemic in Lebanon. In some respects Syria may be the only power left in Lebanon capable of restoring some order and unity to the country.

Quite apart from the issue of Israel's troop withdrawal, Lebanon as a country faces enormous problems. Its once buoyant economy is in ruins. Wars and invasions over the past decade have resulted in huge civilian and military casualties, the destruction of towns, villages and parts of cities and a serious unravelling of the political fabric of the country. The fragile political balance of the 1943 National Covenant, an unwritten national pact which apportioned power and positions to the various Lebanese sects—Christian, Druse, Sunni and Shia—has long since been shattered. (See Map C)

Lebanon's stability has been undermined both from within and from without. From within, destabilization has resulted from a variety of factors: pressure for greater recognition by the Shiite Moslems whose population has grown rapidly; the intensity of the quarrels of the feudal-like chieftains of the various factions each with its private militia; and the disastrous civil war of the mid-1970s. These internal conflicts were exacerbated from without by the establishment within Lebanon of a PLO mini-state, by the introduction of Syrian forces in large numbers, and finally by the presence of large numbers of Israeli forces. The latter invasion and occupation, while resulting in the ousting of the PLO from southern Lebanon and Beirut, led to substantial casualties among Lebanese civilians, destruction of communities, the further weakening of the Lebanese central government authority, the disintegration of the Lebanese army, the strengthening of sectarian militias and a renewed pre-eminence of Syria as a power-broker in Lebanese affairs.

Finally, since the withdrawal of the Israeli forces to the border area, the internal factional fighting within Lebanon has intensified again with Christians fighting both Sunni and Shiite factions, and Shiites attacking Palestinians. The Shiites have progressively gained in strength.



Testifying in 1983, Professor Stein predicted to the Committee that in Lebanon

we will see in the period after the withdrawal of foreign forces a great deal of instability, possibly an intensification of a conflict among the communities in Lebanon. This is . . . the result of the past 10 years which has legitimized this kind of violence among communities and broken an extremely fragile consensus which had characterized Lebanese politics. (40:32)

The current problems of reconciliation and reconstruction facing Lebanon are immense. Given the intense internal rivalries, the central Lebanese government must move extremely carefully. Tragically, an end to the turmoil in Lebanon is not yet in sight. For the many Canadians of Lebanese origin, the process of restoring peace and unity to Lebanon is of major importance. The Committee is appalled by recent events in Lebanon and is watching developments with compassion and concern. It supports any efforts the Canadian government is able to make to promote Lebanon's territorial integrity.

## IV IRAN AND IRAQ

Relations with two important countries of the area, Iran and Iraq, were not closely examined during the Committee's study. Both countries are potentially valuable trading partners of Canada's, but as long as the bloody conflict between them continues, the current trading relationships are unlikely to expand significantly.

For almost five years, the Iran-Iraq war has dragged on, leaving behind a horrifying toll of casualties. Recent estimates of the total dead and wounded since Iraq's initial attack in 1980 number over a million. The Iranian offensive of March 1985 alone is said to have claimed more than 40,000 lives. The military clashes have been brutal, civilian targets have been attacked, oil tankers in the Gulf have been fired on and chemical weapons have been used. Nothing has been settled by the conflict. After some initial successes, Iraqi forces in the important southern front were driven back to the border region. With neither side strong enough to overwhelm the other, a stalemate has developed. But neither country will significantly alter its demands on the other, so the conflict continues.

Contrary to earlier concerns, the Iran-Iraq war has not spread to engulf the region. The Ayatollah Khomeini has at times asserted that the Iranian revolution was the first step in a holy war. Not surprisingly, the neighbouring Arab states of the Gulf feel vulnerable to, and threatened by, such an expansionist fundamentalist doctrine. This is so particularly when it is expressed with such ideological fervour — the Ayatollah has pronounced that he will march through the rubble of Baghdad on his way to Jerusalem — and by a country with a very large military force and a huge stock of weapons left by the Shah. Moreover, many of these countries have large Shiite populations, which could be susceptible to Khomeini's message. These concerns led most of Iraq's Arab neighbours, with the notable exception of Syria, to side with and offer increasing support to Iraq. Their attitude could become ambivalent if a decisive Iraqi victory were to leave Iraq with a strong and experienced army.

Israel's attitude to the Iran-Iraq war is equally ambivalent. Iran under the Shah was quite supportive of Israel, although the Khomeini regime has been hostile, whereas Iraq has always been an implacable foe. Initially Israel was worried that Iraq would gain a military victory and, early in the war, Israel is said to have provided Iran with military equipment although this appears to have ceased. Israel's 1981 bombing of a nuclear reactor near Baghdad was designed to prevent Iraq from becoming a nuclear power. Due to the stalemate in the Iran-Iraq war, Iraq's armed forces are tied up and this has reduced the danger of war on Israel's eastern front. In the longer term, neither Khomeini's long-term goal to alter the pro-western Arab

proclivities of the Gulf states, nor the support and export by Iran of revolutionary Islamic fundamentalism can give Israel reason to hope for an Iranian victory.

Neither of the superpowers has become directly involved in this conflict although both the United States and the Soviet Union have significant interests in the area. The United States' official policy is one of strict neutrality, although in November 1984 it re-established diplomatic relations with Iraq. Perhaps due in part to the resumption of its relations with the United States, Iraq has moved perceptibly toward the more moderate Arab camp and a renewal of relations with Egypt. For its part, the Soviet Union has restricted itself mainly to providing Iraq with surface-to-surface missiles and other weaponry. Its earlier cautious overtures to Iran were rebuffed and its current attitude appears to be carefully balanced. Despite their interests in the area, the two superpowers may be held back by the realization that a closer involvement by one country could trigger a major reaction from the other. All industrialized nations are concerned by the threat that the war represents to oil supplies from the Persian Gulf and most countries, including Canada, have maintained a policy of neutrality. France, however, has provided a very significant amount of the most modern weaponry to Iraq.

Efforts have been made to mediate the Iran-Iraq war. Algeria and Sweden have sent peace emissaries, as have India, speaking for the non-aligned movement, and Gambia which chairs the Islamic Conference Organization. All to no avail. The most sustained mediation efforts have been made by the UN Secretary-General Mr. Perez de Cuellar. (Although Iran objected strongly from the outset of the war to the Security Council's failure to link calls for a ceasefire with a demand for the withdrawal of troops, the UN Secretary-General, personally, appears to have retained the confidence of the Iranian government.)

As part of a step-by-step approach to gain a ceasefire, Mr. Perez de Cuellar was able to achieve in 1984 a moratorium of attacks on civilian targets, a moratorium which held for nine months. Two teams of observers, one in Baghdad and another in Tehran, were set up to report on any violations. A moratorium on chemical weapons use was the next objective of the Secretary-General, but Iraq failed to respond on this point. The major Iranian offensive of March 1985 stimulated the Secretary-General to try once again. This time he formulated an eight point step-by-step approach which Iran accepted with some reservations. Iraq, however, rejected it, pressing instead for an integrated framework involving a ceasefire to take effect on a specified date and a timetable for the other steps proposed by the Secretary-General.

Mr. Perez de Cuellar personally visited the two capitals in April 1985. Despite his lack of success to date in achieving a ceasefire it would appear that the UN Secretary-General represents the most acceptable mediator in this conflict. There is some evidence of constructive Soviet support for the Secretary-General's efforts. Unfortunately the demands of both sides remain far apart. While Iraq is interested in a ceasefire, it has emphasized the need for a comprehensive settlement package, and insists on the withdrawal of all forces to the international border and the non-interference by both countries in the internal affairs of the other. For its

part, Iran demands that the Security Council make a finding that Iraq is the aggressor in the conflict. Further, it wants \$350 billion in reparations, the return to Iraq of 200,000 Iraqi refugees now in Iran who may have been indoctrinated with Iranian fundamentalist ideas and a formal UN condemnation of the use of chemical weapons by Iraq. Iran appears to have downplayed its original demand for the removal of Iraqi President Saddam Hussein.

During this study Committee members were concerned as to what constructive role Canada could play, if any, in the Iran-Iraq situation. The Canadian government has appealed to both parties to end the conflict and urged them to make use of the good offices of the Secretary-General. Canada has strongly supported his mediation efforts in this war. After hearing testimony on this subject, the Committee concluded that, beyond this, there was little that Canada could do.

Canada, of course, has some economic interests in the region which could expand once the war has ended. In 1984 Iraq was Canada's fourth largest market in the area after Algeria, Saudi Arabia and Egypt. Even during the present conflict, Canada's exports in 1984 amounted to \$163 million, composed mainly of grains and replacement parts. With a modest expansion of its economy, Iraq could provide a very promising market for processed goods. It has the second largest pool of oil reserves in the world. With the imminent opening of a pipeline link through Saudi Arabia to the Red Sea port of Yanbu, Iraqi oil exports will almost double to a million barrels a day. As well, Iraq is expanding the capacity of its pipeline through Turkey.

While Canada's trade with Iran has been gradually increasing in recent years, this development has taken place in spite of the fact that normal diplomatic relations between the two countries have not been re-established. Canadian diplomatic staff were withdrawn from the Canadian Embassy in Tehran in 1980 after Canada's participation in the freeing of some of the American hostages held by Iran (see page 89). In 1983 Iran was Canada's third largest market in the area but Canadian exports there slipped somewhat in 1984. Nonetheless, despite the lapse in the relationship, two-way trade remains fairly vigorous and Iran is judged to present a vast market for the future.



## V CANADA AND MIDDLE EAST PEACEKEEPING

Although Canada's capacity to contribute to the resolution of the problems of the Middle East is limited, it has developed a special capacity and competence in the field of peacekeeping. Here Canada's contribution has been and presumably will remain significant.

The concept of international peacekeeping has evolved largely within the United Nations and Canada has been centrally involved in that process. Indeed Canada is the only country to have contributed forces at one time or other to all thirteen peacekeeping operations that have been organized through or by the United Nations.

There is no agreed definition of peacekeeping. However, the International Peace Academy, a private organization which helps to train UN peacekeeping personnel, uses the following general description:

The prevention, containment, moderation and termination of hostilities between or within states, through the medium of a peaceful third party intervention organized and directed internationally, using multinational forces of soldiers, police and civilians.

Of the thirteen UN peacekeeping operations, seven have been or are concerned with Middle East problems. In addition, in recent years two peacekeeping operations without United Nations involvement have also been organized in the Middle East, an indication of the tension, unrest and violence prevailing in this region.

Although each peacekeeping operation is tailored to achieve a specific mandate, according to a Canadian academic, Albert Legault, the usual role is

to prevent a situation of war or conflict from deteriorating further, usually through the establishment of a buffer zone or a police force to patrol or observe a combat zone or a zone in which a potentially explosive situation exists between . . . belligerent parties.

Peacekeeping forces are composed of military units or personnel contributed by a number of UN member states under the command of an officer appointed by the United Nations. The mandate of the force is normally approved and renewed at regular intervals by the Security Council and contributing states rotate their personnel on a relatively frequent basis.

Participation in peacekeeping operations has given Canada its earliest, most extensive, and continuing contact with the Middle East. The seven United Nations

operations in the area and the extent of Canada's involvement are briefly described below:

- UNTSO      United Nations Truce Supervisory Organization was established in 1948 "to observe and maintain the cease-fire and to assist in the supervision and observance of the General Armistice Agreement concluded between Israel and Egypt, Lebanon, Jordan and Syria". According to the 1983 Department of National Defence annual review, Canada made its first contribution in 1954. In 1983 Canada was one of 7 nations providing a total of 300 military personnel for staff and observer duties. The Canadian commitment is for 20 officers who are assigned to duties in Egypt, Israel, Lebanon and Syria. UNTSO is unusual in several respects: it has a permanent mandate, it operates through individual officers acting as observers and it serves as an invaluable channel of communications between states which do not have normal relations.
- UNEF      United Nations Emergency Force established in 1956 to supervise the withdrawal of French, Israeli and British troops from Egyptian territory and subsequently to observe the armistice demarcation lines and the frontier in Sinai between Israeli and Egyptian forces. UNEF was withdrawn in 1967 at the request of the Egyptian government. Canada contributed about 1,000 men to the force which numbered about 6,000.
- UNOGIL    United Nations Observer Group in Lebanon was set up during the Lebanese crisis of 1958 to stabilize the local situation and to replace United States and British troops. It lasted for one year and Canada contributed 77 men to the 600-man Group.
- UNYOM    United Nations Yemen Observer Mission, a small operation set up in 1963 by the Secretary-General to observe the military disengagement between factions struggling for control over Yemen. The mission was withdrawn in 1964 after inconclusive results. Canada contributed 36 air observers out of a total unit of 183.
- UNEF II    United Nations Emergency Force II was set up in 1973 following the Yom Kippur War to supervise the implementation and maintenance of the cease-fire and the withdrawal of Egyptian and Israeli troops, initially to the October 22 cease-fire lines and subsequently Israel's withdrawal to the Mitla and Giddi passes in the Sinai. It was withdrawn in 1979 following the Camp David Accords. Canada contributed 1,150 men to the 6,000 man force.
- UNDOF    United Nations Disengagement Observer Force was put in place in 1974 to control a neutral zone set up under the Disengagement Agreement between Israel and Syria with regard to the Golan Heights and to supervise compliance with limited armaments zones on both sides. This force remains in being. The Canadian contingent of 221 men provides communication, logistic and technical services to the 1,280 member force.
- UNIFIL    United Nations Interim Force in Lebanon was established in 1978 to confirm the withdrawal of Israeli forces following their invasion of southern Lebanon, and to help the Lebanese government restore its effective authority in the region. While this force remains in existence, its task has been rendered very difficult by continuous conflict between Lebanese factions and later the Israeli invasion of Lebanon in 1982. Canada agreed to contribute 120 men to the 6,000 man force when it was first formed, but withdrew its contingent at the end of the first six month term.

In addition to the seven UN peacekeeping operations, two peacekeeping forces have been formed in the last five years in the Middle East without UN involvement. These comprise:

- MFO Sinai    The Multinational Force and Observers in the Sinai came into existence in 1982 to prevent violations of the peace treaty between Egypt and Israel. President Carter had committed the United States when the treaty was signed in 1979 to establish an acceptable multinational force if the Security Council was unable to reach agreement on setting up a UN force. Once it was evident that the Soviet Union would vote against a UN force to monitor the Camp David Accords, the United States took steps to put together a force which ultimately comprised units from eleven countries. Canada was not formally invited to participate.

**MNF Beirut** The Multinational Force in Beirut was initially formed for 30 days in 1982 to supervise the evacuation of PLO and Syrian units from Beirut. From the first, Israel was opposed to any UN involvement. Following the massacres of Palestinians in refugee camps by Lebanese extremists, a strengthened force of American, Italian, French and British units was hastily recalled to facilitate the restoration of the authority of the Lebanese government. However, the MNF soon became embroiled in factional conflict and was itself subject to attack and harassment resulting in substantial loss of life. The force was withdrawn in the summer of 1984.

Assessing Middle East peacekeeping in general, Professor Henry Wiseman of the University of Guelph told the Committee that

peacekeeping operations have contributed significantly to the makings of international peace and security in the area. There can be no doubt about it. There is no doubt about the frequency of conflict and wars, but, given that the area is so volatile, such things could easily have occurred more often than they did. Moreover, the volatility could have escalated to the proportions of direct east-west confrontation as it almost did in 1973 when the U.S. went on alert and the Russians were presumed to be ready to move troops and aircraft out of the Black Sea into the area. It was then that the peacekeeping process of the Security Council enabled these parties to come together and realize that even in moments of bitter antagonism they must negotiate. (34:7)

Canada's peacekeeping record was exemplary, he continued, and Canada is well-regarded in the area. Unlike many countries that might be asked to send peacekeeping forces, Canada could in his opinion easily provide the logistical support.

The Canadian armed forces have taken the peacekeeping role to heart. The 1971 White Paper on Defence identified international peacekeeping as one of the four central roles assigned to Canada's defence forces, although in practice this has been accomplished to some extent by dual tasking of units in the armed forces. To ensure that these units are ready for quick action, the Department of National Defence has developed advanced training programs in peacekeeping.

By the 1970s, nevertheless, Canada's approach to peacekeeping had grown more wary, reflecting a number of difficulties which had arisen. One factor was the summary expulsion in 1967 of the Canadian contingent and soon after of UNEF itself from Egypt on the insistence of the government of the United Arab Republic. Another was concern at the prospect of being locked into an operation such as has occurred in Cyprus, where Canada first agreed to contribute a contingent in 1964. The financial crisis forced on the United Nations by non-payment of the costs of the UN Congo peacekeeping operation raised worries about how future UN peacekeeping forces would be financed. Finally, Canada's long, frustrating experience in Vietnam caused doubts about the ultimate success of peacekeeping operations that lack the support of the major powers, a deficiency which can to some degree be overcome if the operation is approved by the Security Council. These experiences led the government to formulate a number of conditions to be fulfilled if Canada were to contribute to a peacekeeping force.

The Canadian government's most recent formulation of these prerequisites was presented in response to a question in the Senate as to whether Canada would agree to participate in a peacekeeping force in Lebanon if asked:

(a) such a force would have to be under the auspices of the United Nations, be neutral and impartial and would have to have a clear and adequate mandate to allow it to fulfil the functions assigned to it;

(b) the deployment of such a force and its participants would have to be accepted by all the concerned parties;

(c) the concerned parties would have to agree to maintain a cease-fire and there should be reasonable and serious hope of a reconciliation between different factions after the deployment of such a force;

(d) the financing of such a force should be assured by all of the countries belonging to the UN rather than through voluntary contributions.

(*Senate Debates*, March 6, 1984, p. 293)

Currently Canada is participating in two UN Middle East peacekeeping operations: UNTSO and UNDOF. Committee members visited and held discussions with UNDOF officers in Damascus and visited Camp Ziouani on the Golan Heights, the headquarters of the Canadian contingent that is helping to maintain the 1974 cease-fire agreement between Israel and Syria. The cost of Canada's UNDOF mission in 1982-83 was \$10.7 million, of which \$4.7 million was recoverable from the United Nations. For the UNTSO operation in the same year the cost to Canada was \$1.3 million with no UN recovery. The net cost to Canada of both operations in 1982-83 totalled \$7.2 million.

#### UNTSO

The Committee was impressed with what it heard of UNTSO's activities. In addition to its long experience, UNTSO has a unique advantage in the form of a standing mandate for peacekeeping which does not need the usual renewal by the UN Security Council at regular intervals, thus reducing uncertainty and permitting flexibility. The UNTSO commander, whom Committee members met in Damascus, said that as a result, UNTSO was constantly being asked to extend its operations: for example into Beirut or in respect to contingency planning related to the Iran-Iraq war. He added, however, that UNTSO was constrained by lack of funds, and that this resulted in poor communications facilities, understaffing, and substandard transport equipment.

**The Committee recommends that the government support any international effort to strengthen UNTSO so that it could, on relatively quick notice, be available to monitor arrangements which might be made to resolve the Arab-Israeli dispute.** UNTSO has been effective in observing points of confrontation in the Middle East and has helped to maintain channels of communication. It is not costly and its long experience and continuous mandate could be a major advantage in terms of speed and effectiveness of response.

#### UNDOF

When Committee members visited the Golan Heights they were impressed with UNDOF, an effective, properly planned and executed UN peacekeeping operation that the countries involved want to succeed. The Golan is a critical area of dispute between Israel and Syria, yet since 1974 when the UN peacekeepers were



put into the area, not a single shot has been fired intentionally, even during the 1982 Israeli invasion of Lebanon when Syrian forces in Lebanon engaged Israeli units. Professor Wiseman told the Committee that

during the most volatile and vicious moments of the Israeli-Syrian confrontation, both sides were going to the UN to make sure that the Syrian-Israeli border was quiet, and moving with UN observers onto the other side of the lines to make sure mobilization was not taking place. It is quite conceivable ... that if that United Nations peacekeeping operation had not been there ... we might have seen another war between those two states in recent years. (34:8)

The force is all the more important since Syria is the most heavily armed Arab state in the region. With 7,000 Soviet military advisers, some of whom are said to be directly involved in manning the sophisticated anti-aircraft devices provided since 1983, there is a risk that a local conflict could escalate dangerously.

UNDOF officers explained that "UNDOF had the advantage of a very clearcut mandate and a defined military area to supervise". Committee members formed the impression that the very sparse population in the area also helped. Both Syria and Israel appear to agree that UNDOF is the best solution to the problem until a settlement of the area is reached.

**The Committee recommends that Canada continue to contribute to UNDOF.**

#### UNIFIL

In 1978, Canada was most reluctant to participate in the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) owing to doubts that the force could carry out its mandate effectively. By contrast with the Golan, the area was heavily populated and, in addition to the PLO, there were several well financed private Lebanese forces active in the area, including one supported and equipped by Israel, led by Major Haddad. Each force was pursuing conflicting interests and seemed prepared each for its own reasons, to frustrate the work of UNIFIL. Pressed hard by the UN Secretary-General to join the United Nations force, Canada agreed to participate on a trial basis, but withdrew after the first six month term ended.

As it turned out, from 1978 until the 1982 Israeli invasion, UNIFIL experienced constant difficulties in trying to prevent armed infiltrations and encroachments into its area of operation. Without the necessary co-operation of the main parties concerned and operating in a setting that was politically unstable, the best UNIFIL could do was help prevent a major confrontation by providing a buffer between the opposing forces. When Israel invaded the area in June 1982, the UN force was simply by-passed.

Attention is once again focussing on UN peacekeeping in Lebanon. The role of UNIFIL in southern Lebanon after Israel's withdrawal is still not clear. The UN Secretary General has told the Security Council the best arrangement on the Israel-Lebanon border initially would be to have UNIFIL deployed right down to the border, co-operating with units of the Lebanese army. Israel now appears to accept that the UN force assume some responsibility in southern Lebanon in the wake of its withdrawal. For the zone bordering Israel, however, the Israeli government has cast

doubt on the ability of the Lebanese army to maintain security and has insisted on the deployment of the Israeli-supported local force—the South Lebanon Army—in addition to a UNIFIL force. For its part, the Lebanese government maintains that the whole region of southern Lebanon should be under the exclusive authority of the Lebanese army assisted only by UNIFIL. It strongly opposes the deployment of the Israeli-supported militia. Further, the Lebanese government has taken the position that the deployment of UNIFIL is a matter to be discussed solely between Lebanon and the United Nations and it refuses to agree to some sort of consultative machinery that includes Israel to discuss arrangements. Without some reconciliation of these conflicting views, it is unlikely that UNIFIL will be able to carry out an effective peacekeeping role in Lebanon.

Additional factors make UNIFIL's mandate not only difficult but at times extremely hazardous. UNIFIL forces are frequently in danger as a result of the near-anarchy which seems to prevail due to the militias of the various factions within Lebanon being pitted against one another and the Lebanese national army apparently being powerless to control them. Sectarian militias have terrorized members of the UNIFIL force and five French observers have been killed in the past year alone. American members of the peacekeeping force have been deployed behind the danger lines for fear of possible attacks by fundamentalist Shiite militia. In addition, UNIFIL found frustrating and counterproductive Israeli Defence Minister Rabin's tough anti-terrorist policy in Lebanon in the spring of 1985. In its withdrawal process, the Israeli army allowed no interference from UN peacekeepers. While there is less chance of a re-establishment of a strong PLO base in the wake of the brutal attacks by the Shiite militia on Palestinians in Lebanon in May 1985, there is an atmosphere of turmoil and instability in the country that adds enormously to the problems facing UNIFIL.

Some of the deficiencies of the MNF Beirut and the debacle suffered by it should serve as a lesson to peacekeeping in Lebanon and indeed elsewhere. The MNF force had several drawbacks that reduced its capacity to carry out an almost insuperable task: it was never meant to have combat responsibility, yet at times was confronted with well-armed hostile forces; it had no unified command structure, making consultation between national units time-consuming and complex; its mandate was too broad and went beyond traditional peacekeeping; it included contingents from a major power that was perceived not to be neutral as to the outcome of the civil war in Lebanon, which made its activities suspect; its mobility was limited; and it had no clear method of reporting to a central command. On top of these handicaps the absence of UN sponsorship in this instance increased the obstacles that the MNF Beirut faced.

In the Committee's opinion, peacekeeping in Lebanon under the authority of the United Nations would bear a better chance of success than an international force operating outside the United Nations. UNIFIL's earlier peacekeeping operations have foundered because of the lack of co-operation among the parties concerned. At this stage Israel and Lebanon have both indicated that they are looking to the United Nations for peacekeeping although Lebanon is not prepared to co-operate with Israel in working out the modalities of deploying such a force. Syria has not objected to

UNIFIL participation in principle. Since the Israeli invasion, the UN Security Council has continued to renew UNIFIL's mandate. During the past seven years in southern Lebanon, UNIFIL has accumulated a knowledge and understanding of the area, its people, the issues and the parties concerned.

On the other hand, as noted earlier, the internal situation in southern Lebanon still remains quite unpropitious for peacekeeping, with the rival militias fighting for local supremacy and the Palestinians subjected to attacks seemingly beyond the control of the national government. Unless the Lebanese government were to acquire greater stability and authority following the Israeli withdrawal, the Committee doubts that UNIFIL will be able to carry out its mandate effectively. In these circumstances, the Committee considers that the Canadian government should be extremely cautious about agreeing to contribute to any expanded role for UNIFIL in southern Lebanon.

#### MFO Sinai

Largely as a result of its experience in the international control commissions in Indochina, Canada has been opposed to participating in any peacekeeping operation not sponsored by the United Nations. Since this position of principle was clearly reiterated by the government when MFO Sinai was being organized, Canada did not receive a formal request to be part of that force. An additional factor leading the government to maintain its position was suggested in the testimony of Ambassador Barton when he said that participation in the Sinai force in 1982 "could adversely affect our usefulness elsewhere in the Middle East". This element referred to the fact that a number of Arab states were strongly opposed to the Egyptian-Israeli peace agreement and therefore to formation of the MFO itself.

Despite this opposition, however, the MFO Sinai was established outside the sponsorship of the United Nations. Ever since Israel returned the Sinai to Egypt, the MFO has patrolled this demilitarized area of approximately 300 square miles, ensuring that it remains clear of weapons or soldiers. The force has functioned smoothly and successfully. In early 1985, Israel and Egypt formally invited Canada to replace Australia, whose term expires in April 1986. The other main country concerned, the United States, also wished Canadian participation. It was estimated that up to 135 personnel and 10 helicopters could be required for this surveillance and observation task.

Aside from the fact that the Sinai peacekeeping force was not sponsored by the United Nations, the other preconditions which have been specified in the past by Canada for peacekeeping participation seemed to be in place for this force. The concerned parties, Egypt, Israel and the United States were all pressing Canada to join. The force's mandate was a clear, straightforward one. There was almost no probability that military conflict between Egypt and Israel would erupt again. Under the terms of establishment of the force, the annual operating costs of the Sinai force are the responsibility of the three powers which formed the force.

The Canadian government decided in April 1985 to accept the request to provide troops and helicopters to the MFO Sinai to replace Australia in April 1986. The final terms of the agreement have not yet been made public.

**The Committee agrees with the government's acceptance of the invitation of Egypt and Israel to participate in the Sinai peacekeeping force.** The opposition of moderate Arab states to Egypt for making a treaty with Israel and to the peacekeeping force in Sinai has subsided and Egypt is gradually being accepted back into their fold. Thus this factor is no longer a cause for non-participation. The Committee considers, however, that the government should take care that it obtains a clearly stipulated and accepted fixed term for its commitment in this force. Canada would not wish to find itself again in the same situation as it is in Cyprus and where it would be faced with difficulties and controversies if it were to decide to terminate Canada's peacekeeping participation there.

The fact that the Sinai peacekeeping operation is not under the auspices of the United Nations deserves special comment. The Committee concluded that this exception to the principle was justified because of the specific character of the Sinai operation, and because all the other Canadian prerequisites were in place. However, as the Committee's comments with regard to future peacekeeping in Lebanon indicated, it views UN sponsorship as an important pre-condition to most peacekeeping operations.

In general terms, the Committee has concluded that Canada's contributions to peacekeeping operations in the Middle East have helped to contain conflict in the area. It is a role for which Canada is well qualified, and represents an effective use of its armed forces. The Committee therefore believes that Canada should consider seriously future requests to contribute units to peacekeeping forces which may be established in the region. At the same time, the government should maintain the pre-conditions regarding participation, which have been based on extensive experience.



## VI GENERAL RELATIONS

### *A. Representation*

Over the past decade and a half, there has been a noticeable shift in Canadian policy toward the Middle East and North Africa, involving a new emphasis on bilateral relations with individual countries. Lying behind the change was a policy framework, elaborated in a Cabinet document of February 1976, that stressed Canada's desire to have "close and mutually beneficial bilateral relations with all states of the area, outside the context of any regional disputes or problems and with particular emphasis on trade and economic cooperation". During this period Canada widened considerably the extent of its diplomatic relations with countries of the area. The principal manifestation of the policy change was in the economic field, with Canada's trading interests pushed to the fore. Attention was also focussed on Canada's cultural relations with certain countries, especially the francophone countries of North Africa—Algeria, Morocco and Tunisia—and with Israel. In addition, efforts were made to increase immigration from the francophone countries of the area.

#### DIPLOMATIC REPRESENTATION

Compared to most of its trade competitors in the Middle East and North Africa, Canada was late in developing extensive diplomatic representation in the region. Some European states had colonial associations with countries in the area and several had established offices staffed by Arab-speaking officials. After the 1973 oil price spiral, exporters from these countries were well positioned to expand their trade in these new lucrative markets.

Prior to 1973, Canada had diplomatic posts in the region only in Egypt, Israel and Iran. Anxious to catch up, Canada implemented the new policy direction by opening a series of embassies and by establishing direct relations with the individual countries in the area. By 1985, Canada had embassies with resident ambassadors in 10 countries in the area: Algeria, Egypt, Iraq, Israel, Jordan, Kuwait, Lebanon, Morocco, Saudi Arabia and Tunisia. For reasons noted below the staff of the Canadian Embassy in Iran was withdrawn in 1979 and the Embassy has not yet been reopened. In Abu Dhabi, the capital of the United Arab Emirates, Canada has an embassy under the direction of a chargé d'affaires with the ambassador resident in Kuwait. With Bahrain, Libya, Oman, People's Democratic Republic of Yemen, Qatar, Sudan, Syria, and the Yemen Arab Republic, Canada has full diplomatic relations, but there is no Canadian office in those countries. Canadian ambassadors from nearby posts are dually accredited.

The importance of experienced and well-trained diplomatic representation in the area was underlined to the Committee by a number of witnesses and particularly by Canadian businessmen. In addition to the traditional role of diplomatic representatives, the businessmen stressed that Canadian officials on the spot could provide exporters with information about local customs, regulations, and requirements; they could also assist by helping to identify the need for a special service or product and by offering advice on what procedures should be followed to make the Canadian exporters' products saleable on the local market. In addition, Canadian officials in these posts could support and facilitate cultural contacts, both private and public, between Canadians and citizens of countries of the area as well as provide the essential processing required to permit immigrants and refugees to enter Canada from this region.

Since this study began, the Canadian government has opened an embassy in Jordan with a resident ambassador. Jordan has a key political importance in the Middle East as one of the states centrally involved in the Arab-Israeli conflict. In Amman, the Sub-committee gained the impression that Jordan has had an influence for moderation and stability on some other Arab states in the area. Since then, Jordan has demonstrated this by re-establishing diplomatic links with Egypt, thereby diminishing Egypt's isolation in the Arab world. By its agreement to hold the PNC meeting in Amman, Jordan sought to strengthen the moderate wing of the PLO against the more radical factions.

The Jordanian economy, despite considerable disruptions and a notable lack of resources, has made impressive gains in the past decade. Through skilful management and prudent planning, Jordan has been developing an agricultural and industrial base. The president of the Jordanian National Planning Council told Sub-committee members that from 1972 to 1982, Jordan had had a 9 percent average annual growth rate. Infrastructures such as roads, railways, port facilities and telecommunications have been put in place; agriculture has been expanded through irrigation projects, mining of phosphate and the production of potash has gone ahead, and the tourist industry has been developed. As the Beirut situation has deteriorated, Arab banking and financial services have moved to Amman. Notwithstanding this progress, Jordan faces problems and its economy has recently slowed. The direct assistance it has had from outside Arab states has diminished as oil revenues have drastically declined. Its promising market in Iraq for a number of exports has been cut-back by the Iran-Iraq war. It lacks energy, water and other natural resources.

Canada's opening of its embassy in Abu Dhabi also took place in 1984 while this study was underway. Abu Dhabi is the largest and wealthiest of the seven emirates in the United Arab Emirates. Their immense oil wealth has enabled the emirates to undertake extensive economic and social programs. Educational and technical training facilities are being set up and infrastructure projects are being planned. The focus of the new embassy's activities will be to support Canadian companies already working in the area and to assist in finding new trade and business opportunities.

Syria was the one country visited by the Sub-committee that had no resident Canadian diplomatic officers. At the time the Sub-committee was in the area, the Canadian ambassador to Lebanon was accredited to Syria, but with no office in Damascus. Despite the unsettled conditions in Lebanon, he and members of his staff made regular visits to Damascus, although the turbulent condition of the Beirut-Damascus road through the Bekaa Valley made this an uncertain and at times dangerous task. Committee members visiting Damascus met the ambassador and were impressed by the competent way in which he and his staff dealt with this difficult situation. In mid-1984, responsibility for relations with Syria was transferred from the Canadian ambassador in Beirut to the ambassador in Amman. Matters relating to immigration between Canada and Syria are now handled by a Canadian immigration official in Amman, who tries to make regular trips to Damascus. He has no office there and Syrians wishing to emigrate to Canada are obliged to address their applications to the British Embassy in Damascus.

As the Sub-committee's report of February 1984 and this report have already indicated, Syria is an important actor in Middle East events. Not least, its support of, and influence over, the Lebanese national government may be the essential component in gaining some sort of national reconciliation and stability in that country. Former U.S. Secretary of State Henry Kissinger is said to have observed that in the Middle East, "There can be no war without Egypt, no peace without Syria." Canada should have regular contact in Damascus with officials of the Syrian government. With good water and plentiful mineral and human resources, Syria has the potential to be a prosperous country. In spite of its current economic and financial strains, Syria could become a larger export market for Canada.

The Committee noted that the Australian ambassador to Syria, who was also accredited to Lebanon, had an office and staff in both capitals so as to increase his capacity to operate effectively in the two countries. A Canadian doing business in the Middle East, Mr. Joseph Husny, President of Miron Inc., urged that Canada improve relations and increase trade with Syria by appointing a resident ambassador in Damascus. The foreign minister of Syria told Sub-committee members that Syria would very much welcome the opening of a Canadian post. He said his government intended to open a post in Canada as soon as finances permitted. At present, the Syrian Ambassador to the United States has been given dual accreditation to Canada.

**The Committee recommends that the government establish an embassy in Damascus with a resident Ambassador.**

The Committee views as unfortunate the state of Canada-Iran relations. Since the 1980 hostage incident, there have been no Canadian diplomats in Tehran. Canada's diplomatic presence in Iran consists of a 'Canadian interests' section at the Embassy of Denmark, staffed by locally-engaged Iranian employees and one or two Danish diplomatic officers. As a condition to normalization of diplomatic relations, Iran continues to demand an apology from Canada for assisting U.S. embassy personnel to escape from Iran, a request that Canada quite correctly continues to refuse. For its part, Iran maintains a chargé d'affaires, not an ambassador, in Ottawa.



Despite the Iran-Iraq war, Canadian exports to Iran have grown substantially during the past several years and are back to levels which existed prior to the Iranian revolution. In 1983 and 1984, Canada made sizeable sales of wheat and barley to Iran. While Canada has recently exported a certain amount of fabricated goods and machinery to Iran, officials expressed the viewpoint that Canada might be missing out on a potential for increased exports of manufactured goods. Canadian businessmen who continue to go to Iran are at a disadvantage without the support of Canadian trade officials in Tehran. In the interests of removing the handicap to Canadian businessmen of having no official Canadian presence in Tehran and with a view to enhancing bilateral trade and commercial relations, **the Canadian government should continue to seek the normalization of its relations with Iran.**

Witnesses before the Committee were, in the main, highly complimentary about Canadian officials operating in the area. However, there were some critical comments on the length of postings. For example, Mr. Husny noted that

unfortunately the people who are there are transferred every couple of years. As soon as they are knowledgeable about the country and begin establishing valid contacts, they are transferred. Canada's purpose is not being served by having people transferred so soon. Other nations keep their representatives in foreign countries for at least three to four years. (38:10)

Arab countries have an outstanding cultural heritage, quite outside the normal experience of most Canadians. An understanding of this heritage and of Islamic values is important in dealings with Arabs. It takes time for Canadians to gain this understanding. Three and perhaps four years would seem to be needed, at least for a first posting to the region. **The Committee suggests that the Department of External Affairs review the length of postings for officials to Middle East and North African posts.**

#### CULTURAL AND EDUCATIONAL LINKS

During the 1970s, Canada developed stronger bilateral ties with the three francophone countries of North Africa—Algeria, Morocco and Tunisia. A series of bilateral accords, memoranda of understanding and co-operation agreements were put in place which resulted in new scientific and cultural contacts. These links have included considerably increased student exchanges, study missions for the transfer of scientific and technical information, co-operation in film-making, in university and museum administration and numerous cultural exchanges such as painting and photographic exhibitions, ballet performances and film showings.

At present approximately 3,000 students from Arab countries are studying in Canadian secondary and technical schools and universities across the country. Of these approximately 900 are students from Libya who have come to this country to acquire technical training in various fields.

With Israel, Canada has had long and fruitful cultural contacts, both at the private and the governmental level. In the field of music alone, exchanges of musicians and orchestras have been taking place for over 30 years. A chair of Canadian studies has been established at an Israeli university; art exhibits have been arranged in both countries; dance or ballet groups have exchanged visits; there are



close links between Canadian and Israeli literary figures; and symphony orchestras from one country have performed in the other, to list only a few manifestations of these close and longstanding cultural relations between Israel and Canada.

Canadian cultural exchanges and contacts with Egypt have also expanded in recent years with, for example, notable expositions of rare Egyptian antiquities in Canada and, from Canada, visits by ballet and artistic groups. Canadian academic contacts with Egypt are currently being stimulated and facilitated by the Canadian Institute in Egypt, a small Canadian office in Cairo operating under the Canadian Mediterranean Institute. Recognized by the Egyptian government as the channel through which academic research by Canadians in Egypt should go initially, the office has to date assisted Canadian Egyptologists in preparing to embark on archeological projects. It would seem logical that the Institute should be able to assist Canadian academics wishing to do further work in Egypt in such disciplines as Islamic studies, agricultural research or other fields. The possibilities should also be explored for expanding the activities of the Canadian Mediterranean Institute into Israel and Jordan.

Canada has two major centres for Islamic studies including Arabic language studies: the University of Toronto and McGill University. Both have excellent libraries in this field. The Committee was told by Dr. Charles Adams of the Institute of Islamic Studies at McGill University that these centres are encountering problems of declining enrolment, lack of adequate support from provincial educational authorities, difficulties in obtaining books and the fact that unlike in the United States, there is no support from any Canadian private foundation money. In fact, 50 percent of the McGill centre's budget comes from private American foundations.

During this study the Committee was struck by how little is known of Islam and the Arab world by the average Canadian. There is scanty appreciation of what the Islamic religion teaches or what relationship it has to the political systems of Moslem states. Nor is there much awareness of the significant historical contributions made by Moslems in the fields of science, mathematics, art and literature.

The Committee would like to urge both governments and the private sector to help promote Islamic studies in Canada. Businessmen dealing in the Middle East told the Committee how valuable an asset the ability to speak Arabic and a knowledge of Arab customs and practices were in their search for Middle East markets. The spread of Islam goes much further than the Middle East. In both an economic and an intellectual sense, a knowledge by more Canadians of the religion of 700 million Moslems could be rewarding.

### *B. Trade relations*

Trade between Canada and the Middle East and North African countries has been growing but not as quickly as hoped. (See Appendix B for detailed trade figures.) Exports of Canadian goods more than doubled between 1979 and 1982 reaching \$2.3 billion, in the latter year, then declining to \$1.8 billion in 1983, and

rising slightly in 1984 to \$2 billion. These figures do not include exports of Canadian services which are estimated to be worth more than \$1 billion a year. However, even with services included, exports to the area constitute only 2.7 percent of total 1984 Canadian exports.

Canada's primary exports to the region are wheat and barley. Canada is trying hard to expand its sales of processed products as well and has had some success primarily with Algeria, Saudi Arabia, Egypt and Iran. These countries are significant buyers of Canadian industrial equipment, transportation equipment including locomotives, trucks, cars and some aircraft or aircraft engines and parts. To Saudi Arabia in particular, Canada exports a range of high technology items including semi-conductors, printed circuit boards and electronic components.

Import figures from countries in the region continue to decline, principally as a result of a reduction in Canada's purchases of Middle East oil. In 1984, for example, Canada's purchases of Iranian crude petroleum dropped to \$170 million from \$523 million the previous year. Oil imports from Saudi Arabia ceased completely in 1984, having declined from a level of over \$2 billion in 1980. Canada imported from Algeria \$283 million worth of crude petroleum in 1984. Israel is the only country in the area which has continued to improve its export position with Canada, selling a wide range of finished goods.

A number of the countries in the Middle East and North Africa are undergoing rapid development for which they require expertise and technology in fields such as communications, transportation, electrification and agriculture. Some of these countries have large populations and could provide significant markets for Canadian goods and services. In pursuit of these markets, in the past 10 years the government has made considerable efforts to try to develop this potential. It has established a series of joint economic agreements with most countries of the area to facilitate commercial transactions; it has mounted seminars to highlight the export possibilities in the area for Canadian businessmen; it has dispatched trade missions to various countries to promote products or services from Canadian agricultural and industrial sectors including urban transportation and telecommunications; and it has encouraged Canadian companies to participate actively in trade fairs in the area. In addition, Cabinet Ministers have made numerous trade-related visits. Notwithstanding these efforts, with a few notable exceptions, the trade results have not been remarkable.

Canada is at a disadvantage in a number of ways when trying to break into these markets of North Africa and the Middle East. As noted earlier, Canadians are late arrivals in terms of trade and diplomatic representation. Moreover, Canada is further away, which adds to the cost of doing business. It is also true that in the past two years, declining oil prices and production in most Gulf states have meant a shrinking budget and therefore fewer imports.

There are, however, certain advantages for Canada. Several witnesses stated that in certain countries, Canada's North American technological capacities, combined with its francophone heritage, and its lack of past colonial associations

were positive factors in negotiating for contracts. Mr. Jean-Paul Gourdeau, President of SNC, an engineering and consulting firm that has undertaken major capital projects in North Africa and the Middle East, gave his assessment of how Canada is perceived in the area:

We found that Canada's image as an impartial, friendly western nation with no empire-building or neo-colonial history was one of our strongest selling points. We offered North American technology, yet our client countries could feel reasonably sure we had no political axe to grind. (41:10)

The Committee was interested to learn that Canadian firms have also been invited to bid on contracts in order to enable the importing country to diversify its trade. For instance, business witnesses recounted that the Canadian bids were solicited on projects in Bahrain and Abu Dhabi because both countries considered the British connection to be too prominent. The same desire for trade diversification from earlier links to France seems to have influenced an initial important contract for Lavalin in Algeria. In much of North Africa, the ability of Canadian firms to deal in French gives Canadian bids a certain advantage on occasion. To some degree Canada may have benefitted from the fact that Libya is purchasing North American-type goods and services from Canada, rather than from the United States with which they no longer have relations.

Business witnesses recounted the difficulties facing would-be Canadian exporters in these markets. While each country has varying requirements, a number of common difficulties are identifiable: the cost of marketing a product is usually extremely high; most countries require the employment of a local agent and it is not easy to find an effective and experienced person to do the job; negotiations for contracts are usually extremely lengthy and involve many visits to the area, which adds to the cost of sales; inexperienced local consultants are often required to work jointly with Canadian companies in undertaking a project, a requirement that also adds to costs; and there are frequently delays in payment, which causes particular problems for small or medium-size firms. In Algeria, where the use of local agents is forbidden, the Canadian exporter is confronted with a multitude of regulations and procedural documentation requirements. Finally, the Committee heard over and over again that in these markets "competition is fierce".

Several experienced witnesses made the point that for small Canadian firms, the best and perhaps only way to penetrate these markets successfully is to have a special product or a unique service that meets a local need. There is just too much competition on price and delivery to permit a company with a generally available product to succeed in these markets. Moreover, it was said to be absolutely essential for small and medium-size firms to have adequate staying power and perseverance.

Increasingly there is a tendency towards government-to-government contracts in the area, particularly in Algeria with its centrally planned economy. For Algeria, the Export Development Corporation (EDC) has provided a substantial line of credit, which accords with the Algerian government's desire to have access to a single source of financing through its centralized banking system. For certain purchases, the Canadian Commercial Corporation (CCC) has been helpful in acting



as a prime contractor, forming a bridge between the Algerian government and the Canadian supplier.

The Committee was interested to learn how important the service sector has become in Canadian sales to the area. While these transactions do not show up in Statistics Canada trade data, it is estimated that they may equal the value of Canada's merchandise exports and, at the least, amount to one billion dollars a year. Service contracts involve a broad range of expertise, including consulting and engineering. Contracts can in many cases lead to subsequent purchases of Canadian goods. Three very large, well-established Canadian service firms—Bell Canada, Lavalin International, and the SNC Group—came before the Committee and were very helpful in identifying the problems and possibilities of doing business in the area.

A new area involves the marketing of Canadian educational services. The Ontario Educational Services Corporation (now the Educational Services Division of the Ontario International Corporation) while small, is a successful initiator in this field, with a number of interesting contracts to develop technical schools in the area, to export Canadian educational expertise to countries of the region and to train students either in the region or in Canadian schools. Mr. David Pugsley, Vice-president of the Educational Services Division, emphasized that one of the key factors in his organization's success against competitors was its willingness to bring about an eventual transfer of education technology to the client-country itself. The Committee also noted the efforts of the Canadian Bureau of International Education (CBIE), which develops and operates, on a cost recovery basis, training programs in Canada for students and professionals.

Referring to foreign students studying in Canada or the provision abroad of Canadian educational techniques, the Minister for International Trade, the Honourable James Kelleher, has noted in a recent speech that "these relationships will be important in consolidating and expanding our markets in the long term." Mr. Pugsley's remark reinforced this perception:

Our experience in the Middle East has been that, with many of the people we deal with who were educated in the United States, they tend first to think of the United States as their future resource for equipment purchases et cetera. (49:18)

Committee members became aware as a result of their travels in the area that, compared to some of the larger industrialized countries, Canada has relatively fewer programs of this type available. The Committee is convinced that the provision of educational services not only constitutes valuable export sales in themselves, but can be regarded as a useful, albeit long-term, component of Canada's trade policy.

A concern, voiced by a Canadian businessman who said he was reflecting a view held by the whole Canadian export community, was the possible impact of the recent integration of Canadian trade officials into the Department of External Affairs. Mr. Gourdeau told the Committee:

I am concerned whether trade will prevail or whether it will be a policy relating to politics or external affairs that will prevail. That will be going against the trend in other



countries. . . . I am concerned that over the next three to five years, if we are not careful, we will have excellent political advisors but not people who have been trained in the hard knocks of the trade. (41:34)

The Committee agrees that this point merits examination. By bringing this business viewpoint to the attention of the government, the Committee hopes to ensure that the Secretary of State for External Affairs will continue to appoint officers specializing in trade to this area. It is important that the general foreign policy concerns of External Affairs not subordinate the important trade component of Canada's interests.

In respect to trade promotion, it was interesting to learn from business witnesses that ministerial visits to North Africa and the Middle East, including two prime ministerial visits, were judged to have given important support to sales efforts. Expansion of exports is also assisted by several government programs such as the Program for Export Market Development (PEMD), the Middle East or North African trade seminars to educate Canadian businessmen on the difficulties of dealing in these markets, and the Fairs and Missions Program, that brings prospective buyers to Canada or sends Canadian businessmen to the area.

Business witnesses generally agreed with officials that these activities, while expensive, are necessary and helpful in establishing a good framework for business relations with prospective buyers in Arab countries. Many of these countries have planned economies and their methods of doing business are not those of the western industrialized world. Frequently contracts are concluded on a government-to-government basis and often after some personal contacts have been established at a very high level. For this reason it is important that ministers of the Crown continue to make official visits to countries of the region and that a substantial part of their departmental programs for these countries be devoted to trade promotion activities.

Nor should visits to the region by parliamentarians be overlooked. Their contacts in these countries can be influential in furthering Canadian interests including those in trade and cultural fields.

## *1. Bilateral trade*

### *a) Algeria*

Since 1982, Algeria has replaced Saudi Arabia as Canada's major export market in the area. In that year, Canadian exports to Algeria totalled \$500 million. In both 1983 and 1984 Canadian exports were approximately \$450 million. Agricultural products, including wheat, potatoes and dairy products, lumber and other semi-processed goods constitute about three-quarters of Canada's exports. The remaining quarter includes machinery, prefabricated housing, construction equipment, and railway and streetcar rolling stock. Algeria is a significant market for Canadian technical, engineering, and consulting services, as offered by several large Canadian firms. Such contracts frequently involve procurement and construction as well. In 1983 the estimated value of these engineering and consulting contracts in Algeria was \$50 million. Canadian imports from Algeria consist almost solely of crude petroleum and fuel oil.

Because of these close trade relations, Committee members particularly regretted that their study visit to Algeria was cancelled.

b) *Saudi Arabia*

Saudi Arabia is now Canada's second export market in the area, taking \$442 million worth of Canadian goods in 1982, \$365 million in 1983 and \$361 million in 1984. In these years, the major Canadian export items were cars, trucks and softwood lumber along with a wide range of other finished goods. Some Canadian companies, including Bell Canada and SNC, have had outstanding success in this market. Even so, Canada's share of the large \$33 billion Saudi import market in commodities was only 1.2 percent in 1984. Imports to Canada from Saudi Arabia have declined significantly in recent years, attributable almost entirely to the reduction of Saudi oil imports. This was due in part to a decline in the total of Canadian oil imports from all sources, but also because Saudi Arabia has chosen to play the role of 'swing' producer, moderating prices and smoothing out supplies. Declining oil production and falling revenues have had a shrinking effect on the Saudi government's massive five-year plans, a development which has had a corresponding impact on its imports. Nonetheless, Saudi Arabia is still the market in the Middle East with the most potential for Canadian exporters, although very competitive and extremely hard to break into initially.

On the whole, the prospects for high technology products or massive resource upgrading equipment may be the most promising area for exports. Because of the heavy subsidization of Saudi agriculture and a comparatively small population base, there is only a limited market for agricultural produce, but Sub-committee members considered it could be a potentially large, if highly competitive, market for Canadian agricultural machinery and equipment. The current Saudi five-year plan has earmarked more than \$21 billion for the agricultural sector development. Railway rolling stock particularly designed to handle the movement of industrial and agricultural goods is another area where Saudi officials indicated to Committee members that Canadian experience could prove of interest.

In 1984 a helping hand to small and medium size Canadian exporters of capital goods and services to Saudi Arabia was proffered in the form of a new Export Development Corporation \$10 million line of credit to provide Saudi buyers with a simple and easily accessible credit facility.

As there is no reporting mechanism in Canada for investments that might include purchases of securities or real estate through nominees or numbered companies, no reliable figures of investment in Canada by Saudi Arabia or other oil-rich Arab states are available. The Committee was told, however, that an 'educated guess' might put the investment figure at about \$6 billion from all Middle East interests, of which Saudi Arabia and Kuwait would be the major sources.

c) *Egypt*

Egypt is Canada's third largest market in the area. With a swelling population of 45 million people, of which one-quarter live in Cairo and most of the others in a relatively small, 15,000 square mile area along the Nile and its delta,

Egypt is struggling to develop its economy. The state of the economy improved significantly in the early 1980s strengthened as it was by American economic assistance and by a favourable balance of payments position arising from its oil revenues, tolls on the Suez Canal, remittances from Egyptian workers abroad and a revived tourist industry. However, in the past two years, the economy has faced problems due to slow growth, high unemployment, declining oil revenues and workers' remittances, a heavy food subsidy system, and difficulties with its foreign exchange regulations. As a result, Egypt's development is currently somewhat constrained. The government is, however, moving cautiously on economic reform and it will be helped by an increase in U.S. economic assistance funds for 1985 and 1986.

Canada's bilateral trade with Egypt has grown from \$80 million in 1977 to \$360 million in 1984. Canadian exports to Egypt totalled \$286 million in 1984, down slightly from a high point in 1982, when sales of Buffalo aircraft for \$103 million and railway locomotives for \$127 million boosted sales in that year to the exceptional level of \$353 million.

In 1982, Canada signed a nuclear cooperation agreement with Egypt that provides the framework within which future sales of Canadian nuclear expertise, technology, and equipment could be made, but actual sales in this area, if they are to be obtained, are probably several years away.

The recent growth in exports to Egypt appears to have been based on one-time deals financed by the Canadian government, either through EDC or CIDA or both. Egypt attaches great importance to concessional financing. It is the only country in the Middle East and North Africa that falls within CIDA's category I, which entitles it to receive the full range of CIDA's support. Since 1976, Egypt has received about \$200 million in aid-funded goods and services from Canada, details of which will be discussed below pages 105-106.

CIDA grants and loans together with EDC financing were essential elements in the sale of Canadian locomotives to Egypt. Parallel financing by CIDA and EDC contributed to Canada securing a \$77 million project for rural and industrial electrification to supply and install underground cables and an electrical substation as part of a national power grid for Egypt. Since 1979, the EDC has concluded four major transactions involving export financing valued at \$224 million.

The Egyptian Minister for International Investment and Co-operation and a number of Egyptian businessmen with whom Committee members spoke urged more Canadian investment in Egyptian development projects, including those in the private sector, possibly through joint ventures. Egyptian officials and businessmen suggested that Canadian businessmen were not aggressive enough. But in spite of the various incentive programs offered by Egypt, including 'free zones' and periods of tax holidays for new businesses, the Committee sees only limited opportunities for successful Canadian investment there. European competitors are well established and, in spite of the large and rapidly growing population, per capita consumption is low, so that the market for many products is actually small. Intra-regional trade is restricted so that it is not easy for outside entrepreneurs to produce in Egypt for sales



to other Middle East countries. Nonetheless, the Egyptian economy has important assets, including a relatively advanced work force. Some specialized markets undoubtedly exist and Egypt offers the prospect of growth.

Having held its first free general election in over 30 years in 1984, Egypt is moving toward parliamentary democracy. Economic progress and the maintenance of a stable government are vital in a country that the Committee considers is an important contributor to Middle East peace. For these reasons, and because of the special needs of the country, **the Committee considers that the present Canadian emphasis on Egypt as a core country for Canadian development assistance should be maintained.**

#### d) *Israel*

With its advanced industrial economy, Israel constitutes a market that is different from neighbouring Arab countries. It represents Canada's fourth largest export market in the area, buying \$151 million worth of Canadian goods in 1984, of which almost one-third were agricultural products (mainly barley), one-third were industrial raw materials and semi-processed goods, and one-third were more fully manufactured goods, including some aircraft engines and parts, telecommunications equipment and heavy industrial machinery. Israel's exports to Canada which totalled \$82 million in 1984 included diamonds, aircraft, agricultural products and a range of other finished goods. With a sizeable bilateral imbalance of payments, Israel is pressing to expand its exports of manufactured goods, particularly high technology products, to Canada. To promote technological transfers and licensing arrangements, Israel is emphasizing increased cooperation in industrial research and development.

Canadians have invested in various Israeli sectors, such as banking, financing, tourism, alcoholic beverages, and housing developments. In contrast to neighbouring Arab states, Israel represents a market where the similarity of language and customs makes it easy for Canadians to do business. However, in the wake of the new Israeli government's austerity measures instituted in the fall of 1984 to ease inflation and reduce the debt, this market may become restricted particularly for manufactured items. The effects of the recently concluded Israel-USA free trade agreement on Canadian-Israeli trade are also not yet clear. However, in 1985, a new program was established by Canada called Israel Technomart '85, designed to promote trade and to increase contact between the private sectors of the two countries through such means as reciprocal trade missions.

Travel and tourism ties between Israel and Canada are substantial and are aided by convenient airline links between the two countries. In 1982, 27,000 Canadian tourists visited Israel and 40,000 Israelis visited Canada. This latter figure may drop steeply, at least on a temporary basis, as the Peres government has reduced substantially the amount of foreign currency Israelis may purchase for trips abroad. It has also instituted restrictions on credit card use by Israelis when abroad.

There are approximately 5,500 Canadian citizens living in Israel and Canada's Jewish population numbers about 267,000. The close and friendly relations between the two countries are reinforced by regular contacts between individuals and



organizations in most areas of endeavour: trade, banking, immigration, education, the arts and sciences, to name a few.

Canada's trade with most other countries of the area is significantly less important than with the four principal trading partners dealt with above.\* (See appendix B). The other Arab states have relatively sparse populations. While a number have a low GNP per capita, a few, small oil-rich states like Kuwait, Qatar and the United Arab Emirates have an extremely high GNP level. (See appendix C).

With a few exceptions, the results of Canadian export efforts in the region have been meagre. To break into these markets requires hard work and a long lead time with frequently little to show for the effort. Nonetheless the Committee is persuaded that the Canadian private sector and the Canadian government cannot turn their backs on the opportunities, albeit limited, which exist there. A country as dependent as Canada on foreign trade, should pursue, with energy and persistence, the trade these markets could represent.

#### e) *Energy*

In respect to energy, Canada has become largely independent of Middle East oil in recent years due to conservation and substitution and to the fact that Canadian companies have been taking an increasing proportion of purchases from suppliers such as Venezuela and Mexico. In 1975, 65 percent of all imported Canadian crude came from the Middle East. By 1984 this had declined to 14 per cent, with Saudi Arabia absorbing most of the decline (see appendix D). Whereas Canada's imports of Saudi Arabia oil were valued at \$2.4 billion in 1980, as mentioned earlier, these had dropped to zero in 1984. Since Middle East oil constitutes only two to three percent of Canada's total oil consumption (including domestic production) Canada as a whole is not at this time as vulnerable as other major industrialized nations to a cut-off in supplies from the Middle East. It is, however, committed through its membership in the International Energy Agency to share its supplies with its allies in the event of an oil emergency. The turbulence caused to western economies and the Third World by OPEC has diminished as prices have fallen. Nonetheless, the Middle East remains the world's largest reserve of oil and many analysts believe the current situation is only a temporary reprieve. The western world's economies could once again feel the unsettling effect of oil shortages and higher prices.

In 1983 Canadian refiners made unusually large purchases of crude oil from Iran, taking advantage of the deep discount prices offered in August, September, and October of that year. These imports from Iran were valued at \$523 million in 1983 compared to \$115 million in 1982. However, the amount fell again in 1984 to \$170 million. In fact, large volumes of Iranian oil imports are unlikely to recur in the near future as oil prices from Iran have had to absorb increased shipping and insurance costs due to the dangerous situation in the Gulf. In the past three years, imports of crude oil from Algeria have been considerable, ranging from almost \$393 million in 1981 to \$284 million in 1984.

---

\* Trade with Iran and Iraq is not negligible and present good prospects for the future. This trade is discussed in Chapter IV above.

Another dramatic change relates to the outlook for petrochemical trade. In recent years, the Saudi government has invested massively in petrochemical plants, primarily to exploit natural gas that previously was flared. Large-scale production is scheduled to begin in 1985. Saudi Arabia will become a strong competitor of Canada for sales of basic petrochemicals to such markets as the United States and Japan. With natural gas feedstock available for their petrochemical manufacturing complexes at a price equivalent to about \$2.50 a barrel of oil there will be a major impact on international markets. The Saudi products will inevitably be significantly cheaper than anything Canadian petrochemical producers could match even with their relatively lower transportation costs to inland U.S. markets.

## *2. The Arab boycott against Israel*

Arab countries have, from the earliest years of the conflict, sought to organize a trade boycott against Israel. Although until recently Canadian trade with Arab countries has been very limited, the subject has aroused considerable controversy in Canada, with governments being pressed to introduce anti-boycott legislation. In spite of the publicity generated, the Committee found that solid information on exactly what is involved was difficult to ascertain.

Although Arab governments began to use the trade weapon against Israel after the 1948 war, it was only following the rapid rise in oil prices in 1973—as a result of which the revenues and the imports of Arab oil states shot ahead—that the boycott effort acquired substantial leverage. The high point of boycott pressure occurred during the late 1970s. For the last few years, primarily as a result of U.S. and to some degree Canadian objections, the Committee was told by officials that a ‘modus operandi’ seems to have been worked out. Mr. John Nelson, Director of the Middle East Division, Office of Trade Development of the Department of External Affairs, reported:

We have observed over the period of time since this has become a subject of concern, that there has been some modification of the practices of most of the countries in the Arab world, so that they are, in fact, asking our companies for primary boycotts only. (27:27)

Mr. Nelson subsequently explained that “it is the right of a country to preclude certain imports and they may determine which company or companies they do not wish to do business with. We do not like it but we accept it.” He contrasted this with:

The secondary and tertiary boycotts are the ones . . . where companies are put in the position of being precluded from doing business with either friendly third countries or other Canadian companies. Both are unacceptable boycotts. (27:28)

Although Mr. Nelson did not speculate on the reasons for the reduction of Arab demands, it appears that it was as a result of a recognition by the Arab countries that the boycott had a limited effect and also because mutually acceptable arrangements by traders, conforming with regulations on both sides, had been worked out.

The Canadian government announced guidelines in 1976 for Canadian companies faced with boycott demands. Mr. Nelson summarized the government's position and the sanctions imposed:

The government found unacceptable situations where companies were put into the position of discriminating on the basis of race, ethnic origin and religion. . . . The government has said that [secondary and tertiary boycotts] are unacceptable and that when Canadian companies are confronted with that situation, they have either to renegotiate the contracts or they must drop out from the business concerned. If they go forward and they accede to those two unacceptable kinds of boycott to which I referred, then officials in the government have been instructed that it is government policy that government services will be withdrawn from that company on that particular contract. (27:25-26)

The guidelines originally stated that Canadian companies would "be required to report all instances of their complying with boycott provisions" and that the government would issue periodic consolidations. In actual fact, consolidated reports are no longer being issued and there are no compulsory reporting requirements. Mr. Nelson informed the Committee "When we endeavoured to implement the [reporting requirement] . . . we discovered that we did not have the right to do so."

In its submission the Canada-Israel Committee gave prominence to its objections to the limited force of the government's guidelines: "We therefore view the establishment of a compulsory reporting mechanism as an essential first step in implementation of the government's policy." The CIC further complained that compliance with any boycott pressure was not an offence under Canadian law. "We maintain that compliance . . . should be prohibited." Their brief commended the "comprehensive anti-boycott legislation" enacted by the Ontario government in 1978.

The federal government introduced a bill (Bill C-32) in December 1978 that would have provided authority for a compulsory reporting mechanism. However, the bill had not progressed beyond first reading by the time the election was called in April 1979. The legislation has never been revived.

The U.S. Congress passed boycott legislation in 1977, which included a compulsory reporting requirement and made compliance a punishable offence. Most European countries and Japan have no anti-boycott legislation, these countries leaving their firms to decide what to do if faced with boycott pressures.

The principal sanction of the Canadian guidelines is the withdrawal of government services, including export financing, from the firm for that contract. Having had an opportunity to observe some of the complexities and the protocol of doing business in Arab countries, and taking account of the competition based on terms of payment, it would appear that there are, as Mr. Stanfield has suggested,

very real costs involved in foregoing the government's services in that region of the world. A withdrawal of government services usually creates great difficulty and always creates a considerable risk even for the most substantial of firms. (32A:16-17)

In fact, the withdrawal of federal services would appear to present a greater barrier to boycott compliance than does the Ontario legislation where a company that is



determined to comply could circumvent the legislation by signing a business contract outside the jurisdiction of the province.

Testimony by representatives of Canadian firms doing business in Middle East countries indicated that in most Arab countries routines have been worked out that comply with Canadian regulations. As Mr. Gourdeau of SNC told the Committee:

we operate totally under Industry, Trade and Commerce wording ... and the understanding was that "We will adhere to the laws and customs of your country, so we expect you to adhere to and respect the laws of our country" and that is the last wording that has been developed and which we have been successfully using. (41:28-29)

Nevertheless, boycott demands introduce an element of uncertainty into business transactions, an element that businessmen would prefer to avoid, particularly since the practice varies from country to country. Moreover, boycott and anti-boycott pressures are unwelcome and undesirable to Canadians. For Canadian companies, these boycott demands are a cause of uneasiness and constitute something of a constraint in doing business in that part of the world.

### *3. The EDC's role in promoting exports*

The activities of the Export Development Corporation (EDC) in North Africa and the Middle East are significant. This organization was established in 1970 to stimulate Canadian exports by helping Canadian firms meet international credit competition through the provision of insurance, guarantees, loan and other financial facilities. Since 1979, EDC financing of export sales to the region under study has amounted to \$1,316 million. Mr. Sylvain Cloutier, Chairman and President of the EDC, told the Committee that Algeria, Egypt, and Israel were the three countries in the region where their financing services were most used. Exports to Algeria have been financed to a value of \$668 million since 1978. From 1979 to 1983 exports to Egypt and Israel were financed to a value of \$397 million and \$170 million respectively.

While EDC's financing services are not needed in the Gulf states, EDC's insurance services are used extensively for sales there. Some major contracts are involved, such as a very large Bell Canada International contract in Saudi Arabia, for which EDC provided both specific transaction and performance security insurance coverage.

No program, no matter how effective, is free from complaint. In the case of EDC financing, witnesses claimed that its rates were often uncompetitive. This is a major problem when North American interest rates have been three or four percentage points higher than they are in Europe or Japan. In such circumstances, EDC commercial financing can hardly hope to be competitive. Witnesses acknowledged, however, that the situation had improved somewhat as a result of the decline in North American interest rates and also as a result of an agreement worked out within the OECD to try to reach international agreement on rates for government financing.



With regard to the Maghreb countries, witnesses spoke highly of the effectiveness of parallel financing, a practice introduced in the last few years that involves linking EDC commercial financing with up to 20 percent of concessional funding from CIDA. Officials said this technique has proved useful when Canada's developmental and commercial interests coincided. Witnesses from CIDA also acknowledged that CIDA's component "is the juice that makes the deal work" commercially. CIDA officials indicated that they regarded parallel financing as a way of extending the value of their contributions.

The principal difficulties noted by business witnesses with regard to the effectiveness of Canada's parallel financing were some lack of coordination between the EDC and CIDA, the difference in the objectives of the two organizations, and the resultant delay in making decisions. Exporters from other competitive countries could arrange their financing directly with one government organization, whereas Canadian exporters were said to face complexities and delays in dealing with both CIDA and EDC separately. In this respect, Mr. David Pugsley, of a provincial organization selling educational services abroad considered that Canadian exporters were disadvantaged.

The moment we get a tough question . . . we have to negotiate among ourselves because we do not have, as England has, but one weaver of the financial package to represent us all at the same time. (49:10)

The result, as Mr. Marcel Dufour, President of Lavalin International, remarked, is that "it may take two years to take a decision on a matter." Mr. Gourdeau of SNC was more explicit about the problem resulting from two differing objectives:

We have CIDA with its financing, the EDC with its financing, and when you try to merge the two, you can't really succeed: they're two parallel financing methods each with its own constraints and procedures. (41:19)

The parallel financing mechanism may only be used for countries which CIDA has decided to place in its category I and II and this constitutes, in the Committee's judgment, a further problem. In order to determine eligibility for development assistance, CIDA has assigned the countries of the developing world to five categories. In making these determinations, CIDA assesses three criteria:

- a) those related to a particular country, including its level of need, its commitment to development, the human rights situation and its absorptive capacity;
- b) those related to Canadian interests, including political considerations such as Canada's bilateral relations, the international role of the country, its membership in the Commonwealth or la francophonie, as well as commercial considerations;
- c) special crisis factors that might include natural disasters or political upheavals.

Of the five categories, two comprise countries which are deemed to be ineligible by reason of their relatively strong economies or because of other factors.

The specific problem which the Committee identified is illustrated by the situation of Jordan, a country placed by CIDA in category III. As a result Jordan does not qualify for CIDA's regular bilateral aid programs, nor is it eligible for parallel financing. In Jordan, the Sub-committee was impressed by the effective

management of the Jordanian economy, which has prospered in spite of very limited natural resources and which represents a potential market for Canadian goods. The president of the Jordanian Planning Council told Committee members that Jordan had, for some time, been trying to get on CIDA's eligible list in order to secure a "soft loan" or concessional financing for major projects to develop Jordanian water resources. He commented that Canada appeared to be penalizing Jordan for the good planning and effective management of its small economy, noting that CIDA funds were going instead to a number of other developing countries that were "squandering" the monies.

The Committee contrasted Jordan's experience with that of Algeria, a category II country. The fact that Canadian exports to Algeria have grown rapidly during the period when Canadian projects were made more attractive to that country through Canada's parallel financing suggests that this technique has significantly stimulated Canadian exports of goods and services to it.

The Committee was surprised to learn that the per capita GNP of Algeria is higher than that of Jordan, a consideration which should carry considerable weight on deciding eligibility. In pointing to this situation, the Committee is not proposing that CIDA place Jordan in its category II, but rather it is using this illustration to make the case for a new arrangement for Canadian export financing.

The only way that Canadian exports to Jordan can, at present, obtain concessional financing is through a lengthy, cumbersome process of mixed credits—as distinct from parallel financing—through the EDC. This involves the Canadian exporter making a documented case that concessional financing is necessary to match competition, followed by submissions to several government departments and finally a Cabinet Committee decision. Delays of more than six months are commonplace in this procedure. The Canadian business community have found it a difficult and inflexible system, a disadvantage noted in the Consultation Paper on Export Financing issued by the Minister of International Trade, Mr. Kelleher in January 1985.

In making suggestions as to how Canada's export financing procedures could be improved, the Kelleher paper proposed, as one of three options for consideration, "a more aggressive use" of the mixed credit facility administered by the EDC. The present program could be transformed

from a matching facility to one which would actively seek out new business. Current project selection could be somewhat relaxed. Approval procedures speeded up and additional resources made available.

The paper indicated that developmental factors should continue to be taken into account in the project selection.

The Committee considers that such an arrangement would have definite advantages for Canadian exporters in overcoming the problems which it has identified associated with the parallel financing system. With this new mechanism, the EDC would be able to respond rapidly and Canadian firms would be able to deal with a single federal agency instead of two as businessmen had complained of. An

expanded mixed credit facility would also, with relaxed criteria, facilitate the use of concessional financing for Canadian exports of goods and services to Jordan, a country that could become an interesting export market for Canadian goods and services. Canadian officials recognized in testimony that Canadian concessional parallel financing had stimulated Canadian exports in the Maghreb and Egypt. The Committee was told, for instance, that only 15 percent of Canada's trade with Egypt had been financed under CIDA's concessional terms, but Canadian exports there, as a result, had increased many fold. There is no reason to doubt the same result could not be obtained in cases such as Jordan.

For these reasons **the Committee urges the government to consider adopting the proposal set out in its recent Export Financing paper to expand and modify significantly the use of the mixed credit program and that it should be administered by the EDC.** At the same time, **the Committee urges the Canadian government, in implementing more aggressively this mixed credit facility, to look to Jordan as a country in which to "seek out new business under a more relaxed project selection procedure."** Although there were indications in the May 23 budget that the Canadian government was moving in this direction, the detailed papers indicating how the government intends to carry out its intentions will not be available for several months.

Another interesting suggestion regarding the EDC programs in the region was made by Mr. Gourdeau of SNC. He proposed that the

EDC be encouraged to sell cross consortium liability insurance policies, as in England. French, American, and Japanese companies are large enough to take on major projects alone. In order to undertake such projects, Canadian companies often have to form consortiums. The risk involved in such "jointly and severally liable" responsibilities is so large that we often price ourselves out of the market; alternatively we may decide quite simply not to bid. An insurance policy such as this would afford mutual protection to the members of a consortium, and, even with a large deductible as earnest of the consortium's good faith, would help us enormously. (41:17)

The Committee considers that this proposal should be carefully considered by the EDC.

#### *4. Canadian development assistance and humanitarian aid*

##### **CIDA**

Among the countries of the area, CIDA's bilateral programs focus on Egypt, Sudan and the three francophone countries of North Africa—Algeria, Morocco and Tunisia.

As mentioned previously, Egypt is the country in the region to which most CIDA funds are allocated at present. While earlier disbursements to Egypt had amounted to approximately \$25 million annually, in 1982 and 1983 this level dropped to \$12 million and \$7 million respectively. This decline was due mainly to a



change in the character of some of CIDA's projects in Egypt. Prior to 1982-83, projects supported by CIDA were of the basic infrastructure type: a rural electrification program involving a \$25 million loan from CIDA; a locomotive program due to be completed in 1987, which involved a \$36.4 million loan and a \$5 million dollar grant; and an electrical interconnector scheduled to be finished in 1986, which involved a \$12.5 million loan and a \$7.5 million grant. Such projects involved the export of costly industrial equipment which resulted in large loans. More of the recent CIDA projects are of a training and developmental type such as a project to train Egyptians to operate and manage electrical installations, the research and collection of data related to soil and water in Egypt as well as the provision of grain storage facilities in the delta area. In each instance, CIDA's portion of the project represents only a small portion of the total cost.

CIDA officials judge its programs with Egypt to be productive for a number of reasons. Mr. Charles Bassett, a CIDA vice-president, told the Committee:

Egypt is a country with which, for many reasons, we can have a very productive aid relationship. It is a country which has the motivation, the existing institutions and the people required for successful implementation of an aid program. For these reasons the program in Egypt over the years has proved effective, and the developmental impact of the CIDA program has been favourably acknowledged by the Egyptian government on a number of occasion. (33:13)

Canada's bilateral relations with Sudan are limited mainly to the assistance provided through CIDA. Sudan was considered to have good agricultural potential, but very low rainfall for several years, followed most recently by three successive years of drought, have resulted in drastic declines in agriculture and extreme food shortages. Facing famine, several million Sudanese abandoned their homes and trekked to the outskirts of the cities in search of food and water. A heavy trade imbalance has swelled Sudan's foreign debt and led to monetary instability. Although oil has been found, it remains largely untapped and Sudan imports oil. In the southern part of the country, there is considerable political unrest and sporadic civil war.

Before the military government of General Siwar el-Dahab assumed power in April 1985, a number of major contributors to Sudan namely, the United States, West Germany, United Kingdom and Saudi Arabia, had curtailed or frozen their economic assistance. The principal reason was said to be the very poor, even chaotic, financial management which created staggering international debt obligations and led to a general strike and food riots. The U.S. cutbacks were designed to press the Sudanese government to institute economic reform. They were restored on the eve of the former government's downfall after a number of remedies were promised or instituted.

The focus of CIDA's programs in Sudan is on development of its agricultural and its forestry sector. Over a five-year period, CIDA is spending \$12.2 million on an agricultural pilot project in an area southeast of Khartoum designed to demonstrate increased efficiency in sorghum production. Also over a five-year period CIDA will spend \$14.4 million on two forestry projects in the southwest and central areas where forestry management and wood utilization techniques are emphasized.



Canada's bilateral economic assistance to Sudan amounted to \$9 million in 1982-83 and \$5 million in 1983-84.

Canadian food aid to Sudan, mainly in the form of wheat flour and mackeral, amounted to \$8 million in both 1982-83 and 1983-84 and is scheduled to rise substantially to \$12 million in 1984-85 in the face of the continued drought and the influx of refugees. Almost one million refugees have flooded into Sudan from the neighbouring countries of Ethiopia, Uganda and Chad, adding to the five to six million Sudanese forced from their homes by famine. To assist Sudan with its severe refugee problems, Canada has provided an additional \$1 million each year during the past three years to multilateral agencies.

CIDA officials recounted to Committee members the difficulties of working in Sudan in the face of the serious internal political instability in the country and the absence of sound economic practices. However, the Canadian government is concerned about the plight of the Sudanese from an humanitarian point of view and considers its CIDA projects are making a significant contribution and it has no plans to cut back on its bilateral assistance to Sudan.

With regard to the Maghreb countries of Algeria, Morocco, and Tunisia, officials explained that almost a decade ago, CIDA began to reorient its approach to these countries, asking them to assume more responsibility for their development while offering some CIDA financial contribution as an incentive. The programs for these countries therefore now involve mainly parallel financing of specific projects by CIDA and the EDC. There are also training and exchange programs. Mr. François Pouliot, a CIDA official, told the Committee that Canada's involvement in these three countries was a success.

The positive results we have achieved are due to the high level of competence in these three countries, to a well-organized government and administrative structure and to the financial ability of these countries to contribute in a significant manner to the achievement of these projects. (33:11)

Since 1968, CIDA contributions to Morocco have totalled \$45 million, to Algeria \$30 million, and to Tunisia \$110 million. A relatively small amount of Canadian development assistance has gone to Lebanon and North and South Yemen.

Another aspect of Canadian assistance in the area is the co-financing, in cooperation with Arab or Israeli aid agencies, of development projects in third countries. CIDA currently has an involvement of \$856 million in 34 projects in cooperation with Arab aid agencies in 30 developing countries. The Arab aid agencies are located in Kuwait, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates. CIDA also cooperates from time to time with Israel in economic assistance to third countries. The most recent instance involved a dairy farm project in the Dominican Republic, where CIDA provided \$3.4 million for livestock and dairy equipment.

The Committee was interested to learn of the commercial spin-off benefits of such co-financing of projects with these aid agencies. Mr. Noble Power, a CIDA vice-president, explained that when the project involves a sector where Canada is internationally competitive, there may be increased procurement of Canadian goods

by Arab Funds. A recent example was a project undertaken with the Kuwait Fund that led to sales of \$14 million worth of Canadian locomotives for Zimbabwe railways. In addition, such trilateral assistance projects may even stimulate increased exports of Canadian products to the cooperating country.

In general, witnesses were complimentary regarding CIDA's programs in Middle East and North African countries. However, the Committee asked for suggestions as to how present programs might be improved, and it passes on some of these thoughts to CIDA for consideration.

There were several favourable references to Canadian Project Preparation Facility (CPPF) funding. CPPF provides full support for pre-feasibility studies, up to a limit of \$250,000. While describing the program as "excellent", Mr. Gourdeau of SNC noted that it cannot be used for feasibility studies. EDC is responsible for financing such studies, but the procedure for applying for them is cumbersome and "financing is in the form of loans with fairly heavy credit conditions whereas our competition abroad have access to grants." Mr. Dufour of Lavalin noted that the upper level of \$250,000 was low in view of the fact that "studies for a project can cost up to about \$3,000,000."

Mr. Gourdeau mentioned one other concern. He expressed the hope that the Canadian government "should urge on client-governments the acceptance of North American-type performance bonds rather than the banks' guarantees which commit an over-large portion of the exporter's credit."

The Committee realizes these are highly technical areas, but it does urge CIDA to reflect on the views of the Committee's witnesses.

#### **Canadian development assistance and the West Bank and Gaza**

The West Bank and Gaza present a special problem. Since these areas are under Israeli control, and since Israel's per capita GNP is relatively high, neither Israel proper nor the occupied territories are deemed to be eligible for Canadian development assistance funds.

Committee members had the opportunity to see for themselves the need for development assistance in the occupied territories, for example, in projects such as agricultural co-operative marketing, improved water storage or land reclamation. The Committee learned that apart from Canada's long-standing substantial support for UNRWA (about one-third of which goes to the Palestinian refugees in camps in the occupied territories), a very modest amount of Canadian government funds is available to a few Canadian non-governmental organizations (NGOs) for development and humanitarian assistance programs in the West Bank and Gaza. This CIDA assistance for NGO's at present consists of a total of \$220,000 dispersed annually for one project in Gaza and two projects in the West Bank. In addition, in 1984, a \$600,000 disbursement was granted over a five-year period to assist in the construction of a new building at the University of Bethlehem. Aside from this

assistance to Canadian NGO's there are no CIDA bilateral assistance programs nor any CIDA project assistance funds available for these two areas.

The Committee understands the legal and practical difficulties of channelling aid directly to the West Bank and Gaza, since they do not comprise an independent state, and since Israel, as an occupying power, requires that it approve all expenditures in those territories.

In spite of these difficulties the United States Administration has earmarked, for 1985-86 alone, \$10 million for development projects in the West Bank and Gaza to be implemented both by U.S. and local voluntary organizations. A U.S. official spokesman explained this increase to Congress saying that the "requirements for this program have become greater because of the Israeli economic crisis which has had its impact on the economy of the occupied territories".

The Committee also learned in Jordan that the European Community in 1983 provided about \$2 million in developmental aid for the West Bank, administered through a Jordanian governmental agency. These funds were being directed to agricultural and training cooperatives in the West Bank.

When Sub-committee members were in Jordan, the West Bank, and Jerusalem, they learned more of specific problems associated with aiding the economy of the West Bank. Jordan together with a few NGOs from other countries including the United States and Canada, tried to counter the increasing economic dependency of the occupied territories on Israel by proposing small-scale development projects. Many of these proposals were rejected by the Israeli occupation authorities. A Canadian non-governmental organization operating in the West Bank told Committee members of the difficulties it had encountered in getting developmental projects approved. American Near East Refugee Aid (ANERA), a U.S. organization, has had numerous projects disapproved without explanation. Among the rejected projects of which the Committee is aware are agricultural cooperatives, a livestock farm, a poultry farm and small water conservation projects.

These details provided by Jordan were borne out in discussions with Mr. Benvenisti, the former deputy mayor of Jerusalem, who has studied the West Bank economic situation closely. His study stated that only one in seven U.S. proposals for dairies, hatcheries, and other agricultural processing establishments was approved by Israel and almost all projects involving purchases of tractors, bulldozers, and other earth-moving equipment were rejected. Mr. Benvenisti expressed the opinion that the latter rejections indicated Israel wanted to prevent Palestinian reclamation of the rough stony ground, designated by the Israelis as 'state land' that was 'uncultivable'. The study also concluded that while U.S. aid had tried to strengthen the economic base of the Palestinian community, Israeli intervention had, in fact, altered this emphasis through its approval and disapproval policy, thereby curbing development of the viable Palestinian economic sector and forcing Palestinians into a dependence on Israel.



During his meeting with Committee members, Mr. Benvenisti urged that the Canadian government try to assist development projects in the West Bank and Gaza directly. While acknowledging that Israel had in the past raised certain difficulties in respect to economic development projects sponsored by other governments, he commented that the attitude of the Israeli government appeared to be changing. In this matter, he specifically called for persistence on the part of the Canadian government.

In the meantime, the national unity government has replaced the Likud government in Israel. In view of the Labour party's relatively more flexible policies toward the West Bank, it could be assumed that further easing of restrictions might take place. According to press reports, the Peres government has already taken measures to encourage investment in the West Bank and to permit the creation of an Arab bank to foster Palestinian economic development.

In fact, in the first five months of 1985 the U.S. Administration experienced an improvement in the approval rate by the Israeli government for U.S. funded projects in the West Bank and Gaza. Although difficulty was still being experienced with agricultural projects, community development projects are now being agreed to, to the extent that the U.S. Administration is scheduling a supplemental \$8 million in addition to the \$10 million already budgeted for such projects in 1985-86. The United States is also looking into use of the Jordanian agency used by the European Community as a means of funnelling increased project assistance to the West Bank. Moreover, in several recent departures the U.S. Administration has granted monies directly, rather than through U.S. non-governmental agencies, to the municipality of Bethlehem and to a Palestinian welfare agency for handicapped children in Gaza headed by Dr. Abu Ghazaleh. Similar U.S. direct funding is being considered to an Islamic welfare society in Jerusalem.

**The Committee endorses development and humanitarian assistance programs for the West Bank and Gaza. It recommends that the Canadian government and CIDA revise their policy toward the West Bank and Gaza and classify these territories in a way which will make them eligible for direct development program assistance and that CIDA put increased emphasis on support of non-governmental agencies working in this area. Particular attention should be given to Gaza because of the extremely crowded conditions, its large youthful population and its need for intensive development projects. The Committee considers that growth and stability in the West Bank and Gaza will be important for future peace in the area.**

The government should investigate with some persistence precisely what are the best ways of handling such funding. The Committee was pleased to learn that since its visit to the Middle East, a modest step in this direction has in fact been taken and a small amount (\$50,000) of development funds has been allocated to the Canadian Embassy in Tel Aviv to be used for projects in the West Bank and Gaza. The Committee notes, however, that under this Mission Administered Funds (MAF) system, \$350,000 can be allocated to each embassy. While it is appropriate to address the needs slowly and carefully at first, the Committee hopes that by late 1985, when potential projects have been identified and assessed, the current MAF



allotment of \$50,000 for this purpose will be considerably increased. The Embassy is well placed to advise on projects which will promote self-help development efforts in areas such as vocational education, agriculture co-operation, land reclamation, water conservation or community development.

In addition, increased investigations should be made by CIDA as to ways of implementing direct funding to municipalities or to Palestinian welfare groups. Since the United States has found this possible, it may be new avenues are opening in this respect. The utilization by the Europeans of the Jordanian agency could also be examined by CIDA as a possible way of channelling assistance to the West Bank.

### **Humanitarian aid**

Canada has given \$70 million over the years to UNRWA since its inception. For 1983-84, UNRWA requested that since its food supplies were adequate, Canada might eliminate the food aid portion, while maintaining at least the same total value level of its contribution. In fact, Canada maintained and even exceeded its previous UNRWA contribution level with a total of \$8.7 million although its contributions fell to \$6.5 million in the 1984-85 fiscal year.

In addition to its UNRWA contributions, Canada has responded to difficult situations in the area with additional humanitarian assistance contributions. (See appendix E for details). In Lebanon, Canadian contributions for humanitarian assistance from the time of the Israeli invasion to mid-1984 have amounted to \$5.5 million. This program has been channelled through various international organizations. In addition the Canadian Embassy in Beirut dispenses its Mission Administered Funds of \$350,000 towards relief emergency services in Lebanon. The Canadian government has also approved the spending of \$5 million in Lebanon for rehabilitation and reconstruction but because of the continuing internal conflicts within the country, only \$1.2 million of these monies have been spent. Under current conditions, the Committee considers that aid to Lebanon should be restricted largely to humanitarian and emergency assistance. Until a measure of domestic order is re-established, the Committee is sceptical of the benefits to be derived from assistance for reconstruction purposes.

## ***C. Immigration and Refugees***

### ***1. Immigrants***

Immigration into Canada in recent years has been largely limited to those applicants who have relatives already in Canada who can sponsor them. The major exception are refugees who can qualify for entry under special circumstances. There is also a small minority of immigrants who qualify for entry as independent businessmen.

As a result, immigration from Middle East and North African countries has remained relatively small, expanding very slowly from about 4,100 in 1978 to 5,657

in 1984, down from a high of 6,500 persons in 1982. (See appendix F for detailed statistics.) The highest concentration—about 80 per cent—comes from Iran, Lebanon, Israel, Egypt, and Morocco. The Committee learned that there is a high proportion of entrepreneurs and business people coming to Canada from this area, particularly from Morocco, Syria, Israel, Egypt, and Lebanon. Prior to the Gulf war Iranian immigrants came to Canada directly from Iran, whereas now the majority of Iranians apply from abroad, having fled their own country.

Canada maintains immigration officers in a limited number of cities: **Cairo** processes cases originating in Egypt and the Sudan; **Kuwait** looks after cases in Kuwait, Iraq, Iran, Saudi Arabia, the Yemen Arab Republic, the Yemen People's Democratic Republic, Oman, the United Arab Emirates, Qatar, and Bahrain; and **Tel Aviv** looks after cases in Israel. Tunisia and Algeria are serviced from the office in Marseilles; Morocco by the office in **Rabat**, and Libya by the office in Rome. A new regional immigration office was opened in **Amman** in mid-1984, replacing the regional office in Beirut. Not all of these offices seem to be conveniently located to deal with the possible immigration applications. For instance, with no Canadian office in Damascus, it is unlikely Syrian applicants would go to Amman. The recent move of the immigration office from Beirut will make it more difficult for Lebanese and Palestinians in Lebanon to apply.

## 2. *Refugees*

Relatively speaking, Canada has an excellent record of aid to refugees from the Middle East and in recent years has been a haven for Lebanese seeking to flee the turmoil of their country as well as for persecuted minorities from Iran and Iraq. However, there appears to be a problem in identifying those refugees in the area who may be most in need of assistance, namely, the Palestinians.

In 1981, the Canadian Government instituted a new program that designated the Middle East a region of concern for refugee resettlement. It allocated 400 places for government-sponsored refugees from the Middle East, but only 257 refugees came in. Partly because of the troubled situation in Iran and Lebanon, the Middle East refugee allocation was doubled for 1983 to 800 places, but again the allocation was not filled and only 294 refugees came to Canada. At the height of the Israeli invasion of Lebanon in 1982, the government decided to allow approximately 1,000 visitors of Lebanese origin then in Canada to stay for a full year and work under a minister's permit, after which period their situation would be reviewed. At the same time, the rules of sponsorship were relaxed for Lebanese families. Approximately 900 persons benefitted from these special arrangements, which remained in force in 1984.

In 1983, the number of Iranian refugees coming to Canada doubled. This increase reflected the emphasis of the Canadian immigration program on persecuted Iranians of both the Baha'i faith as well as other minorities. Many of the Baha'is come in either sponsored by private groups or under a special program for Iranian visitors. In addition to the Baha'is residing both within and outside Iran, there are

also an increasing number of other Iranian refugees in neighbouring countries who wish to come to Canada. Canada is currently recognized as having an exceptionally receptive program for Baha'i refugees which is a reflection of the government's concern over the persecution of this group in Iran. Canada has voiced this concern vigorously in the United Nations.

A considerable increase was also noted in the number of Iraqi refugees which could be related to difficulties experienced by those of Kurdish or Assyrian origins. The conflict between Iran and Iraq is likely to produce increasing numbers of refugees from both countries. The continuing Lebanese crisis may also result in additional Lebanese refugees. These developments may lead to the quota for Middle East refugees being taken up in the near future by these groups.

The Committee approves of the government's actions in this area. It appreciates the particular difficulties that officials face working without diplomatic contacts in Iran.

With the sizeable Palestinian community in Lebanon particularly in mind, the Committee undertook a brief investigation of the situation respecting possible refugees from there. Lebanon has received three waves of Palestinians: in 1948, in 1967, and again in 1970, when another 100,000 came from Jordan after King Hussein clamped down on the PLO forces operating in his country. Some of the first group of Palestinians gained Lebanese citizenship and have been integrated into Lebanese society. Others have migrated to the Gulf states to work. An estimated 225,000 still remain in Lebanon. Many of these are in refugee camps or are homeless in the wake of the Israeli invasion and the internal Lebanese disorders. From a humanitarian point of view, the Committee looked into whether Canada could or should take exceptional measures to help Palestinian refugees to leave the area and come to Canada if they so wished.

Professor Howard Adelman of York University told the Committee that his investigations in Lebanon had led him to conclude that emigration was a third priority among Palestinians in Lebanon. Their first dream was to go back to their homes or their parents' homes in what is now Israel, although most now realized that this was unrealistic. Their second priority was to get some sort of status, preferably Lebanese citizenship which Lebanon was unable or unwilling to offer. Their third choice appeared to be emigration abroad. Professor Adelman tentatively advanced the idea of a resettlement proposal sponsored by Canada and other industrialized countries for about 50,000 of these Palestinians, with Canada taking in about 5,000 as refugees over a two-year period.

The Committee shares the conclusion that the Palestinians' first choice of returning to Israel is unrealistic and that even the second choice of Lebanese citizenship is unlikely. Dr. Salim al Hoss, former Lebanese Prime Minister and Minister of Education in the 1984-85 government of reconciliation, was asked by the Committee whether the Lebanese government was willing to give Palestinians rights of citizenship in Lebanon. He replied:



No, just as refugees because we subscribe to the Arab cause. We are a member of the Arab League. We are an Arab country, and we think that the Palestinians have the legitimate right of self-determination. Until they decide their own fate and until they speak out on their destiny, they will remain as refugees wherever they are. We are against the implantation of Palestinians in Lebanon or anywhere else. This runs contrary to the core of the Arab cause which is identifiable with the Palestinians' legitimate right of nationhood. (43:16)

This quotation indicates a major political problem associated with a proposal to facilitate the emigration of a number of Palestinians. Obviously, Canada should not and would not wish to intrude in the political issue confronting the Middle East in respect to the Palestinians. Neither UNRWA, which has responsibility for Palestinian refugees, nor the neighbouring Arab governments have made any effort to develop resettlement or integration policies for Palestinians. The Palestinian leadership fears that, with no country to call their own, such policies would weaken their case for a homeland, thereby playing into Israeli hands.

It is an anomaly that, even though so many Palestinians throughout the Middle East live in refugee camps run by a special UN agency, they are not considered refugees under the UN's definition. The United Nations, reflecting the will of the international community, decided in 1949 to establish an organization to look after Palestinians until they were in a position to return to their homes. To ensure that this objective is not forgotten, UNRWA has never been permitted by the United Nations to make any effort to resettle the residents of the camps it administers. Yet as the Committee has seen, many tens of thousands of Palestinians in Lebanon, Jordan, and Syria live without the protection of a state and have been uprooted, some as many as two or three times. This surely entitles them to be given the same consideration as refugees by the international community. The situation is complicated by the fact that the UN definition of refugees requires a refugee to be actually outside his or her homeland. While there are some Palestinians living in Gaza and the West Bank who were uprooted from their homes in what is now Israel, there are also many others living there who have always lived there, and who could be classified as "in-homeland" refugees, with no citizenship or state protection of any kind.

The Committee, like the Canadian Government, is conscious of the sensitivity of Palestinians and the Arab states on this issue. However, the Committee knows of individual cases of Palestinians who would like to come to Canada but have encountered difficulties in doing so. In 1982, Israeli border checkpoints reported a net annual departure of about 10,000 Palestinians from the West Bank and Gaza. While many returned as required to renew their residence permits, others left for good. Mayor Freij deplored the emigration of Christian Arabs from the West Bank and Gaza, which he told the Committee was caused by the 'prolonged crisis' rather than by any difficulties between Arab Moslems and Arab Christians. This confirms that there is some emigration of Palestinians even though such moves are discouraged by the Palestinian leadership.

Having visited refugee camps in Gaza and Syria, Committee members are aware of the crowded conditions for the Palestinians in these and other camps. It would not be surprising if some inhabitants of these camps decided to think of



emigrating to a non-Arab country. Moreover, the attacks, first by Christian militia and more recently by the Shiite militia, on the Palestinians in southern Lebanon almost certainly will cause a certain number of the Palestinians there to seek to emigrate.

Since the Palestinians are not regarded as being eligible to come to Canada as refugees, they must apply as immigrants. This can prove difficult because Palestinians frequently lack papers and passports. Unless they have relatives already in Canada they must also meet Canadian immigration requirements, which are quite restrictive.

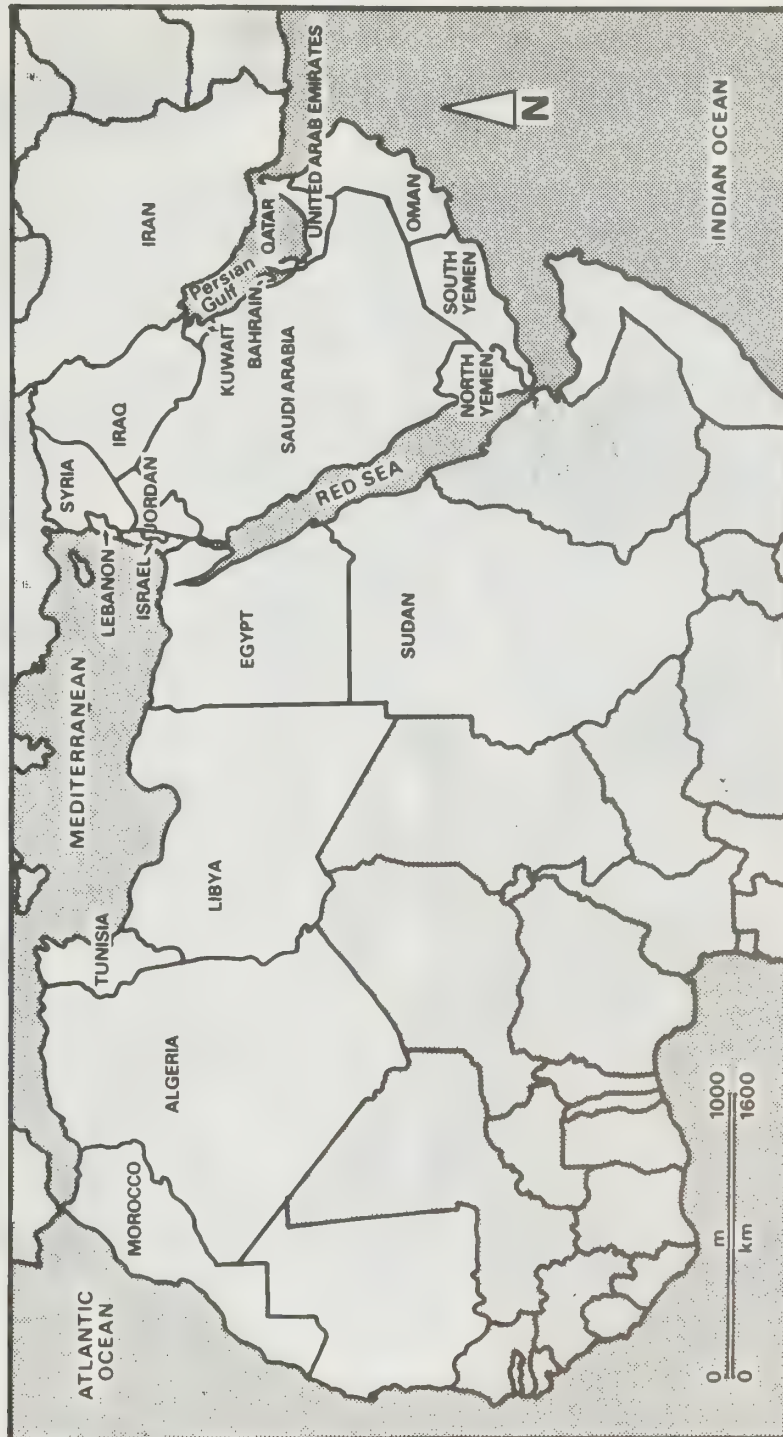
Canadian immigration officials who came before the Committee said Canada's refugee programs were "designed to meet international conclusions about how resettlement could help". In other words, Canada follows established UN practice. The officials testified that if Canada wished to make possible a major movement of Palestinians to Canada, the logical way would be to have them come in under "a designated class" program whereby "a specific group of people in a particular geographical area, or with the same problem, is selected under our law in the same way as an individual refugee would be selected". This has been done in the past for refugees from Hungary, Poland, Uganda and Indochina. The Committee doubts whether such a procedure would be acceptable to or even welcomed by the Palestinian leadership.

**The Committee would not like to see Canada introduce a "designated class" program for Palestinians as this would be perceived as a political gesture, and Canada's intentions might be misunderstood in that politically sensitive part of the world.**

Immigration officers told the Committee that their officers in the field can respond to individuals if they make a case for themselves. The Committee hopes this instruction could be liberally interpreted in the case of Palestinians in the Middle East. **Since Canada is prepared to take refugees from the Middle East and the quota is not being filled, the Committee recommends that the Canadian Government give its immigration officials a special, pragmatic and flexible authority to deal in a humanitarian manner with Palestinian individuals or families wishing to come to Canada.** If necessary this could be handled under Ministerial discretionary authority.

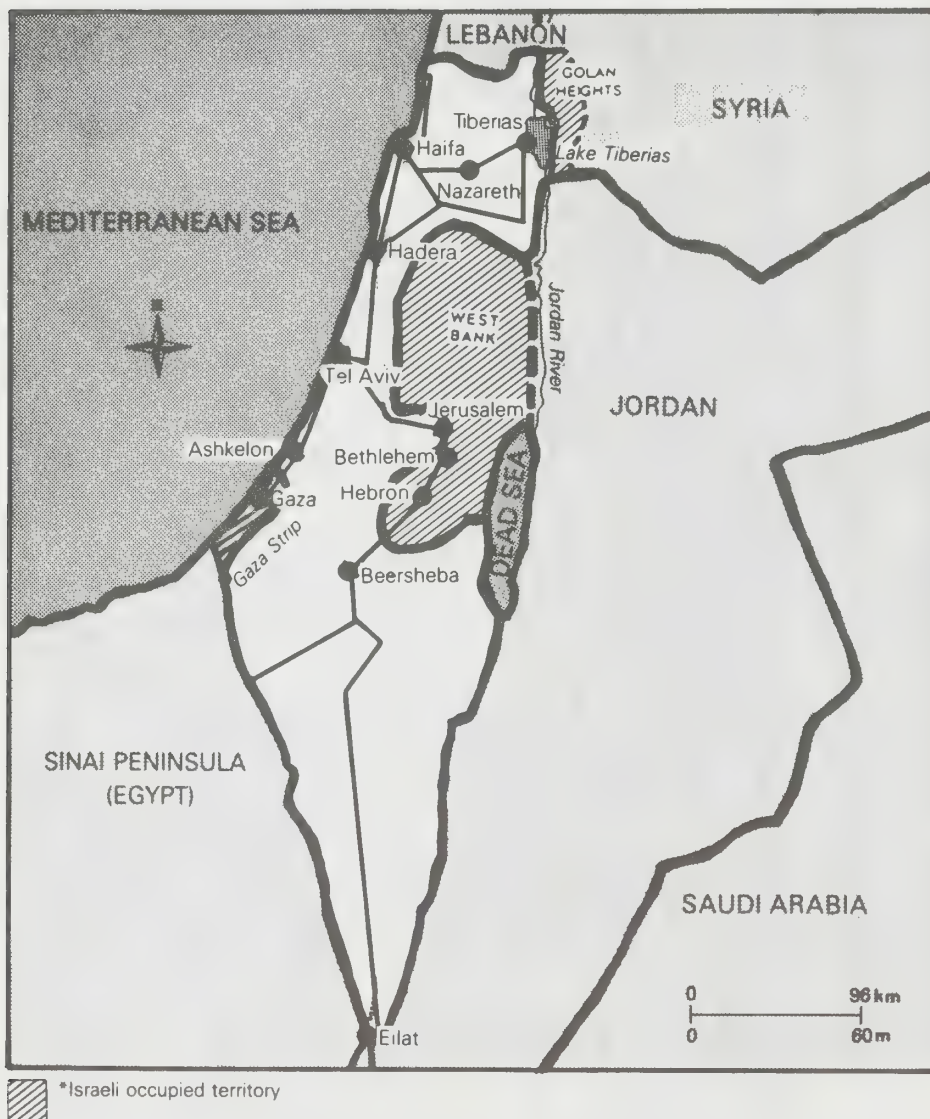
# MAP A

## THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

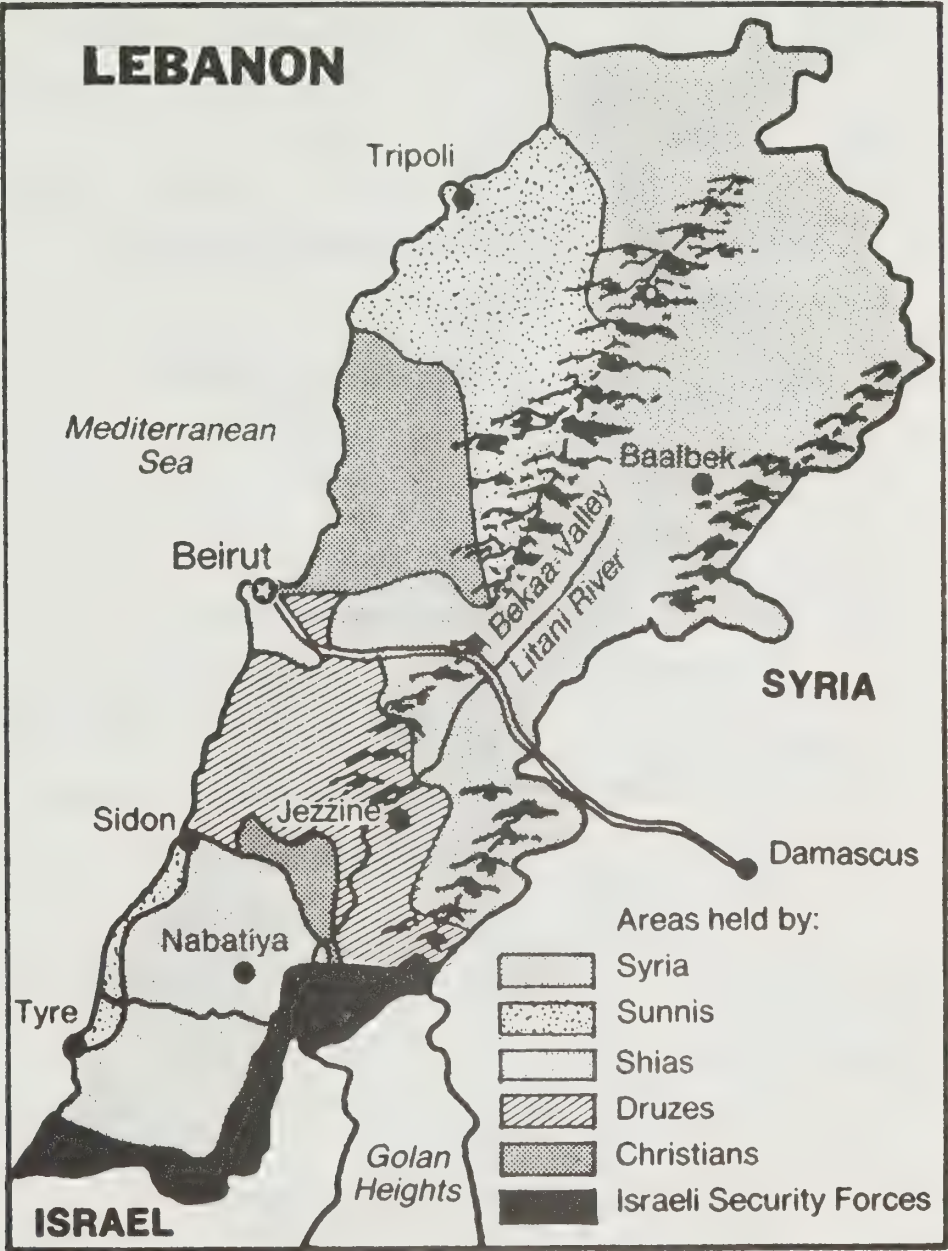


## MAP B

### ISRAEL AND ITS NEIGHBOURS



MAP C



Reprinted with permission Toronto Star Syndicate.



## APPENDIX A

List of persons who appeared before the committee during the current study with the issue number and date of the proceedings in which their evidence appeared.

Issue Number	Date	Witnesses
<b>First Session of the Thirty-Second Parliament, 1980-81-82-83</b>		
24	June 22, 1982	Dr. John H. Sigler Director The Norman Paterson School of International Affairs Carleton University, Ottawa
25	June 29, 1982	Dr. John H. Sigler Director The Norman Paterson School of International Affairs Carleton University, Ottawa
	November 8, 1982	His Excellency Kamal Hassan Aly* Deputy Prime Minister and Foreign Minister Arab Republic of Egypt
26	February 1, 1983	His Excellency Mohamed Hosni Mubarak* President Arab Republic of Egypt
27	November 9, 1982	<b>Department of External Affairs</b> Mr. John Nelson Director of the Middle East Division Office of Trade Development Africa and Middle East  Ms. Verona Edelstein Director Africa Division Office of Trade Development Africa and Middle East

\* Joint meeting with the Standing Committee on External Affairs and National Defence of the House of Commons.

- |    |                   |  |
|----|-------------------|--|
| 28 | November 16, 1982 | Mr. William H. Barton<br>Former Canadian Ambassador at the<br>United Nations   |
| 29 | November 18, 1982 | Mr. Don Campbell<br>Assistant Undersecretary<br>Office of Resource Industries,<br>Energy and Food<br>Department of External Affairs  |
| 30 | November 23, 1982 | Mr. Charles Adams<br>Institute of Islamic Studies<br>McGill University, Montreal   |
| 31 | November 25, 1982 | <p><b>Export Development Corporation</b><br/>Mr. Sylvain Cloutier<br/>Chairman of the Board and President</p> <p>Mr. Don Keill<br/>Senior Vice-President<br/>Export Insurance</p> <p>Mr. Jean Arès<br/>Senior Vice-President<br/>Export Insurance</p> <p><b>Canadian Commercial Corporation</b><br/>Mr. Gorse Howarth<br/>President</p> <p>Mr. O.I. Matthews<br/>Director General<br/>Export Supply Centre</p> |
| 32 | December 9, 1982  | The Honourable Robert L. Stanfield, P.C.   |
| 33 | January 27, 1983  | <p><b>The Canadian International Development Agency (CIDA)</b><br/>Mr. William McWhinney<br/>Senior Vice-President</p> <p>Mr. Noble Power<br/>Vice-President<br/>Corporate Affairs</p> <p>Mr. Charles P. Bassett<br/>Vice-President<br/>Anglophone Africa Branch</p>   |

- Mr. François Pouliot  
Vice-President  
Francophone Africa Branch
- Mr. Rick Ward  
Senior Country Program Director (Egypt)
- 34      February 8, 1983      Professor Henry Wiseman  
Department of Political Studies  
University of Guelph  
Guelph, Ontario
- 35      February 10, 1983      **The Canada-Israel Committee**  
Mr. Harold Buchwald, Q.C.  
National Chairman
- Mr. Mark Resnick  
National Executive Director
- Mr. Robert Willmot  
Director of Special Projects
- 36      February 15, 1983      Professor Elia T. Zureik  
Department of Sociology  
Queen's University  
Kingston, Ontario
- 37      February 17, 1983      **Department of External Affairs**  
The Honourable Allan J. MacEachen, P.C.  
Deputy Prime Minister and  
Secretary of State for External Affairs
- Mr. Michael Shenstone  
Assistant Under-Secretary  
Bureau of African and Middle Eastern  
Affairs
- 38      March 1, 1983      Mr. Joseph P. Husny  
Chairman of the Board and Chief Executive  
Officer  
MIRON Inc., Montreal
- 39      March 3, 1983      **The Canada-Palestine Solidarity Committee**  
Mr. Khaled Mouammar  
President
- Mr. Naji Farah

- Professor Michael Mandel  
Associate Professor  
Osgoode Law School, Toronto
- 40      March 15, 1983      Dr. Janice Stein  
Department of Political Science  
University of Toronto
- 41      March 17, 1983      **The SNC Group**  
Mr. Jean-Paul Gourdeau  
President and Chief Executive Officer
- Mr. Jean Pierre Lefebvre  
Vice-President (Middle East)
- Lavalin International Inc.**  
Mr. Marcel Dufour  
President
- Mr. Peter Kilburn  
Vice-President (Project Financing)
- 42      March 22, 1983      **The Canada-Israel Chamber of Commerce  
and Industry**  
Mr. Melvyn Zwaig  
Vice-President
- Mr. Nicholas Simmonds  
Executive Director
- 43      March 24, 1983      Dr. Salim el Hoss  
Former Prime Minister of Lebanon
- 44      April 20, 1983      **The Canadian Arab Federation**  
Mr. Sami Hadawi
- Professor Atif Kubursi  
McMaster University, Hamilton, Ont.
- 45      April 21, 1983      Dr. Howard Adelman  
Professor of Philosophy and  
Director, Refugee Documentation Project  
York University, Toronto
- 46      April 26, 1983      **Employment and Immigration Canada**  
Mr. W.K. Bell  
Director General  
Recruitment and Selection Branch



- In Camera* April 28, 1983
- Mr. R.A. Girard  
Director  
Refugee Policy Division
- The United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) for Palestine Refugees in the Near East**  
Mr. Olof Rydbeck  
Commissioner-General, UNRWA  
Headquarters  
Vienna, Austria
- Mr. John A. Miles  
Director, UNRWA Liaison Office  
New York
- 47 May 26, 1983
- Middle East Group University of Toronto**  
Mr. Lorne M. Kenny  
Chairman  
Professor of Middle Eastern and Islamic Studies
- Mr. Andrew M. Watson  
Associate Chairman  
Professor of Economics
- 48 June 14, 1983
- His Worship Elias Freij  
Mayor of Bethlehem
- 49 September 22, 1983
- Ontario Educational Services Corporation**  
Mr. David Pugsley  
Vice-President
- Canadian Bureau of International Education**  
Ms. Carolyn Masleck  
Director  
Educational Exchange
- Mr. Roger Charles  
Assistant Director  
Contracted Educational and Training Service
- In Camera* September 27, 1983
- Bell Canada International**  
Mr. Bruce H. Tavner  
Chairman of the Board and Chief Executive Officer

		<b>Northern Telecom Ltd.</b> Mr. Basil Bénéteau Vice-Chairman
50	October 12, 1983	Professor Salim Jahel Former Minister in the Government of Lebanon
<i>In Camera</i>	October 19, 1983	<b>Toronto-Dominion Bank</b> Mr. William Brock Executive Vice-President
51	October 26, 1983	<b>World Jewish Congress</b> Mr. Edgar Bronfman President New York

#### **Second Session of the Thirty-Second Parliament, 1983-84**

1	March 7, 1984	Dr. Irwin Cotler Faculty of Law McGill University, Montreal
2	March 29, 1984	Ambassador Dean Brown President Middle East Institute Washington, D.C.
3	April 5, 1984	Mr. Zehdi Terzi Permanent Observer of the PLO to the United Nations

#### **First Session of the Thirty-Third Parliament, 1984-85**

<i>In Camera</i>	February 12, 1985	<b>Department of External Affairs</b> Mr. Joseph Stanford Assistant Deputy Minister Africa and Middle East Branch  Mr. Michael Bell Director Middle East Relations Division
<i>In Camera</i>	March 5, 1985	<b>Department of State</b> <b>United States of America</b> Mr. Bob Pelletreau Deputy Assistant Secretary Near Eastern and South Asian Affairs
<i>In Camera</i>	May 21, 1985	<b>Department of External Affairs</b> Mr. Robert Elliott Director General Middle East Division

### **Middle East Study Visit, November 13-27, 1983**

A Sub-committee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs composed of Senators van Roggen (Chairman), Buckwold, Hicks, Lapointe, Macquarrie, Murray and Roblin was formed to make a study visit to the area. On the day of departure Senator van Roggen was taken ill and had to go to hospital. Senator Hicks was chosen to act as Chairman of the group.

The group visited five countries - Egypt, Saudi Arabia, Syria, Jordan and Israel - and the West Bank and Gaza from November 13 to 27. The group had also intended to go to Algeria but these plans unfortunately had to be cancelled.

The purpose of the Middle East study visit was to supplement with direct experience the testimony which had been received by the Committee. The high level at which they were received in each country gave members the opportunity to hear the viewpoints of major figures on matters related to the Middle East generally as well as to political and economic matters of interest to Canada. After the conclusion of the visit, the Sub-committee issued a report in February 1984 summing up its impressions. This report was subsequently printed as an appendix to the March 7, 1984 proceedings of the Committee in the second session of the 32nd Parliament. (II,1A:1 to 28)

The leaders and spokesmen whom the group met were:

#### **Arab Republic of Egypt**

His Excellency Mohamed Hosni Mubarak	President of Egypt
His Excellency Mr. John Schioler	Canadian Ambassador to Egypt
His Excellency Dr. Kamal Leila	Speaker of the People's Assembly
Dr. Mohamed Abdullah	President, External Affairs Committee People's Assembly
Dr. Saadeldine Ibrahim	Professor of Sociology at the American University in Cairo
Representatives of the Egypt-Canada Business Council	Mr. Fouad Sultan, Chairman, MISR- Iran Development Banks
His Excellency Dr. Wagih Shindy	Minister of Investment and International Cooperation

**Kingdom of Saudi Arabia**

H.M. Fahd Ibn Abdul Aziz al Saud	King of Saudi Arabia
H.R.H. Prince Saud al-Faisal	Foreign Minister
Sheikh Abdul Aziz Abdul Mohsen Al-Tuwaijari	Assistant Deputy Commander, Saudi Arabian National Guard
His Excellency Mr. Dwight W. Fulford	Canadian Ambassador to Saudi Arabia
Mr. Mohammed Ali Makki	Deputy Minister of the Ministry of Agriculture and Water
Mr. Mohammed Majadidi	Assistant Deputy Minister, Ministry of Planning
His Excellency Sheikh Hussein Mansouri	Minister of Communications
Mr. Robert A. Campbell	General Manager, Bell Canada Enterprises
Mr. Michael J. McFall	Manager, Bell Canada Enterprises
Mr. Fahd Basri	Saudi Manager of the Project Bell Canada Enterprises

**Syrian Arab Republic**

His Excellency Mr. Abdul Halim Khaddam	Deputy Prime Minister and Foreign Minister
His Excellency Mr. Abdl Rauf al-Kasm	Prime Minister
Mr. Khaled Fahoum	Chairman of the Palestine National Council
His Excellency Mr. R. David Jackson	Canadian Ambassador to Syria
Mr. Yassir Abdul Rabbo	Member of the PLO Executive Committee
Major-General Carl Gustav Stahl	Force Commander UNDOF
Lt. Colonel John Almstom	Senior Canadian Military Observer, UNTSO



Mr. Aidan Walsh	Deputy Director United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) for Palestine Refugees in the Near East
Mr. Aref Zafari	Deputy Field Relief Service Officer, UNRWA
Mr. Mohammed Fayyad Eid	Muktar of UNRWA Qabressit Camp
Mr. Mohammed Haidar	Head of the Office of External Relations of the Ba'ath Party National Command
His Excellency Mr. Mahmud el-Zobi	Speaker of the People's Council
Dr. Mohsen Bilal	Director of the Committee on Arab and International Affairs, People's Council
<b>Hashemite Kingdom of Jordan</b>	
H.M. Hussein Ibn Talal	King of Jordan
H.R.H. Prince Hassan Bin Talal	Crown Prince
His Excellency Mr. Marwan Kasm	Minister of Foreign Affairs
His Excellency Mr. Keith MacLellan	Canadian Ambassador to Jordan
Brigadier Abdul al-Razzaq al-Yahya	Representative in Jordan of the Palestine Liberational Organization
Mr. Muhammad Hassan Abdul Rahman Milhem	Mayor (in exile) of Halhoul, West Bank
Sheikh Abdul Hamid Sayeh	Member of the Higher Moslem Council
Mr. Omar Nabulsi	Former Jordanian Ambassador; Former Jordanian Minister
Dr. Sari Naser	Dean of Social Science, University of Jordan
Miss Aisha Odeh	Teacher
Mr. Hani Abu Hijleh	Resident of Jordan
Mr. Fahd Daud Abdullah Qawasmi	Ex-mayor of Hebron
Dr. Munther Salah	President (in exile) of Najah University Nablus

Mr. Kamel Abu Jaber	Secretary-General, World Affairs Council
Mr. Adnan Abu Odeh	Minister of Information
Mr. Mahmoud El Sherif	Editor-in-Chief and Director-General of the <i>Jerusalem Star</i>
Dr. Hanna Odeh	President of the National Planning Council
Lt. General Sharif Zeid bin Shaker	Commander-in-Chief, Jordan Armed Forces
Mr. Ahmad Abdul Kareem al-Tarawneh	President of the Senate
Mr. Suleiman Arar	Speaker of the National Consultative Council
The Honourable Ahmad El Khalil	Member of the Senate
Mr. Abdel Wahab Majali	Chairman, Foreign Relations Committee

#### **Israel, West Bank and Gaza**

His Excellency Yitzhak Shamir	Prime Minister and Foreign Minister
His Excellency Mr. Vernon Turner	Canadian Ambassador to Israel
Mr. Menachem Savidor	Speaker of the Knesset
Mr. Mordecai Ben-Porat	Minister without Portfolio
Mr. Ehud Olmert	Member of the Knesset
Mr. Y'acov Tsur	Member of the Knesset
Mr. Dan Tichon	Member of the Knesset
Mr. Michael Reisser	Member of the Knesset
Mr. Amnon Rubinstein	Member of the Knesset
Mrs. Edna Solodar	Member of the Knesset
Mrs. Sara Doran	Member of the Knesset
His Excellency, Mr. Eliashiv Ben-Horin	Ambassador-designate to Canada

Mr. Eliyahu Ben-Elissar	Member of the Knesset and Chairman of the Foreign Affairs and Security Committee
Mr. Meron Benvenisti	Director of the West Bank Data Project (Former Deputy-Mayor of Jerusalem)
Mr. Shlomo Hillel	Labour Member of the Foreign Affairs and Defense Committee of the Knesset
Mr. Shmuel Ovnat	Foreign Policy Advisor to Mayor Kolleck of Jerusalem
Mr. Harold Dick	Representative of the Mennonite Central Committee
Mr. Moshe Erell	Assistant Director-General for Historical Research, Ministry of Foreign Affairs, Jerusalem
Colonel K.J. Perry	Canadian Forces Attaché at the Canadian Embassy
Lt. Col. J. Robert O'Brien	Commander of the Canadian unit, UNDOF, Golan Heights
Mrs. Lori Miller	Resident of Mehola Moshav, Jordan Valley
Mr. Arnie Kaminsky	Resident of Mehola Moshav
Mr. Gidi Netzer	Resident of Mehola Moshav
Mr. Peter Hawkins	Director of UNRWA's Gaza Operations
Mr. Tom McAndrew	Deputy Director of UNRWA's Gaza Operations
Dr. B. Armanias	Medical Advisor, The Ahli Arab Hospital, Gaza
Bishop Faik I. Haddad	Anglican Bishop of Jerusalem
Dr. H. Abu Ghazaleh	Chairman, The Sun Day Care Centre, Gaza
Mr. Rashad al-Shawa	Ex-mayor of Gaza
Mr. Yitzhak Rabin	Former Labour Prime Minister of Israel



Mr. Gershom Shocken	Editor of <i>Ha'Aretz</i>
Mr. Meir Shitrit	Member of the Knesset
Mrs. Geula Cohen	Member of the Knesset
General Arie Shalev	Assistant Director, Centre for Strategic Studies, Tel Aviv University
Mr. Saiden Atchai	Druse, former Member of the Knesset
Mr. Yossi Olmert	Shiloah Centre, Tel Aviv University
Mr. Shaul Ben-Haim	Foreign Affairs Editor, <i>Ma'Ariv</i>
Mr. Simcha Denitz	Vice-President, Hebrew University, Tel Aviv
Professor Ron Shouval	Representative of 'Peace Now'
Dr. Mark Heller	Centre for Strategic Studies, Tel Aviv University
Mr. Zvi Trop	Chief Economic Advisor, Ministry of Defence, Tel Aviv
Mr. Itzhak Katzir	Deputy Economic Advisor in the Ministry of Defence
Colonel Ephraim Kam	Assistant Deputy Director of Military Intelligence at the Ministry of Defence, Tel Aviv
Dr. Gabi Baramki	Acting President of Bir Zeit University, West Bank. Also present at the luncheon were some members of the University staff, members of the Board of Trustees, the Mayor of El Birel
Ms. Wendy Leblanc	Teacher of English at Bir Zeit, Canadian
Mr. Israel Harel	Chairman of the Councils of Jewish Settlements
Brigadier General Shlomo Ilya	Head of the Civilian Administration for the Occupied Territories
His Worship Elias Freij	Major of Bethlehem

## APPENDIX B

CANADA'S TRADE WITH MIDDLE EAST AND  
NORTH AFRICAN COUNTRIES

(1979 to 1984)

(Canadian \$'000)

Canadian EXPORTS to:	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Bahrain	3,997	5,629	5,334	5,576	4,697	5,211
Iran	22,401	41,338	21,855	181,903	206,177	142,672
Iraq	104,622	152,880	294,294	190,561	116,276	163,292
Israel	109,839	101,106	124,432	122,084	124,827	151,588
Jordan	11,521	13,986	16,847	23,786	12,809	10,534
Kuwait	66,371	71,072	82,983	96,506	64,652	66,479
Lebanon	36,108	39,522	52,833	37,060	14,236	11,288
Oman	1,035	3,233	12,329	22,077	8,549	6,853
Qatar	6,007	8,742	13,522	18,582	9,951	11,013
Saudi Arabia	251,060	310,509	455,496	442,374	364,772	361,873
Syria	11,519	20,869	5,637	3,250	79,009	102,012
UAE	29,183	44,367	49,104	47,441	31,001	23,596
Yemen South	14,972	30,033	588	1,603	1,794	3,750
Yemen North	2,009	81	150	1,245	473	5,800
<b>TOTALS</b>	<b>670,644</b>	<b>843,367</b>	<b>1,135,404</b>	<b>1,194,048</b>	<b>1,039,223</b>	<b>1,065,961</b>
Algeria	214,571	393,083	389,335	496,287	448,531	452,257
Egypt	36,701	128,126	127,021	353,093	136,226	286,694
Libya	35,966	72,118	111,904	119,030	78,466	72,370
Morocco	67,705	67,290	104,090	104,683	59,385	60,517
Sudan	8,941	7,925	10,296	13,433	15,476	13,295
Tunisia	39,660	58,563	73,551	73,521	47,195	76,464
<b>TOTALS</b>	<b>403,544</b>	<b>727,105</b>	<b>816,197</b>	<b>1,160,047</b>	<b>785,279</b>	<b>961,597</b>
Total of Exports to Middle East and North Africa	<b>1,074,188</b>	<b>1,570,472</b>	<b>1,951,601</b>	<b>2,354,095</b>	<b>1,824,502</b>	<b>2,027,558</b>

<b>Canadian IMPORTS from:</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>
Bahrain	0	10	179	1,113	523	274
Iran	335,058	3,444	2,702	117,183	526,750	175,179
Iraq	73,752	254,465	1,031	561	897	36
Israel	56,309	54,387	51,323	39,765	55,872	81,902
Jordan	17	17	8	108	199	23
Kuwait	106,962	167,555	164,598	769	18,283	355
Lebanon	609	1,045	404	495	769	759
Oman	0	—	0	0	34	133
Qatar	34	104	2	37	67	308
Saudi Arabia	1,241,973	2,445,804	2,272,750	731,331	94,044	1,429
Syria	30	2,543	130	217	50,201	179
UAE	905	62,163	63,760	34,266	2,432	6,554
Yemen South	7	52	114	134	65	180
Yemen North	0	0	0	0	8	47
<b>TOTALS</b>	<b>1,815,656</b>	<b>2,991,589</b>	<b>2,557,001</b>	<b>925,979</b>	<b>750,144</b>	<b>267,358</b>
Algeria	87,274	12,076	424,322	259,614	150,103	306,963
Egypt	89,538	10,721	6,604	2,190	98,733	73,041
Libya	204	231	149,629	22,675	34,941	72,418
Morocco	6,768	11,086	15,629	15,393	15,818	14,980
Sudan	265	1,029	444	831	692	567
Tunisia	712	282	1,436	392	1,549	23,771
<b>TOTALS</b>	<b>184,761</b>	<b>35,425</b>	<b>597,647</b>	<b>301,095</b>	<b>301,836</b>	<b>491,740</b>
Total of Imports from Middle East and North Africa	<b>2,000,417</b>	<b>3,027,014</b>	<b>3,154,648</b>	<b>1,227,074</b>	<b>1,051,980</b>	<b>759,098</b>

## APPENDIX C

**Population and GNP per capita, 1982**  
**Countries of the Middle East and North Africa**

	Population (Thousands)	GNP per capita (\$US)
Algeria	19,911	2,350
Bahrain	380	9,860
Egypt	44,315	670
Iran	41,230	2,160* (1977)
Iraq	14,161	3,020* (1982)
Israel	4,027	5,320
Jordan	3,127	1,690
Kuwait	1,562	19,610
Lebanon	2,637	1,070* (1974)
Libya	3,216	8,430
Morocco	20,269	860
Oman	1,079	6,370
Qatar	270	22,060
Saudi Arabia	10,025	15,820
Sudan	20,167	430
Syria	9,458	1,680
Tunisia	6,683	1,380
United Arab Emirates	1,132	24,080
Yemen, Arab Republic	7,470	500
Yemen, People's Democratic Republic	1,957	407

Source: *World Bank Atlas, 1985*

\* Figures for these countries were not available from the World Bank Atlas. *The Statesman's Year-Book 1984-85* statistics for GNP per capita have been provided for these countries.



## APPENDIX D

**CRUDE OIL  
MIDDLE EAST AND NORTH AFRICAN IMPORTS  
AS A PERCENTAGE OF  
TOTAL CANADIAN IMPORTS: 1971-1984  
(1,000 BBL/DAY)**

Year	Middle East and North Africa Imports	Total Imports	Middle East and North Africa Imports as % of Total
1971	165.48	669.58	24.71
1972	271.86	789.14	34.45
1973	348.01	860.25	40.45
1974	430.44	819.98	52.49
1975	533.03	823.12	64.76
1976	374.45	721.18	51.92
1977	316.54	669.58	47.27
1978	268.08	615.46	43.56
1979	288.21	610.42	47.23
1980	264.94	554.41	47.79
1981	206.42	509.10	40.55
1982	86.83	339.14	26.00
1983	69.59	247.28	28.00
1984	45.24	244.52	18.50

— The Middle East and North African countries involved are Algeria, Libya, Iraq, Kuwait, U.A.E., Saudi Arabia and Iran

*Note:* Figures are for gross imports and do not include Canadian exports or oil imported for processing and re-export.

## APPENDIX D

**CRUDE OIL  
MIDDLE EAST AND NORTH AFRICAN IMPORTS  
AS A PERCENTAGE OF  
TOTAL CANADIAN IMPORTS: 1971-1984**

(1,000 BBL/DAY)

Year	Middle East and North Africa Imports	Total Imports	Middle East and North Africa Imports as % of Total
1971	165.48	669.58	24.71
1972	271.86	789.14	34.45
1973	348.01	860.25	40.45
1974	430.44	819.98	52.49
1975	533.03	823.12	64.76
1976	374.45	721.18	51.92
1977	316.54	669.58	47.27
1978	268.08	615.46	43.56
1979	288.21	610.42	47.23
1980	264.94	554.41	47.79
1981	206.42	509.10	40.55
1982	86.83	339.14	26.00
1983	69.59	247.28	28.00
1984	45.24	244.52	18.50

— The Middle East and North African countries involved are Algeria, Libya, Iraq, Kuwait, U.A.E., Saudi Arabia and Iran

*Note:* Figures are for gross imports and do not include Canadian exports or oil imported for processing and re-export.

## APPENDIX E

CANADIAN HUMANITARIAN ASSISTANCE TO THE MIDDLE EAST AND  
NORTH AFRICA

	<u>Fiscal Year</u> 1982/83	<u>Fiscal Year</u> 1983/84	<u>Fiscal Year</u> 1984/85
1. Regular Programme Support to the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees (UNRWA) Special Relief (UNRWA) 1984 Program (UNRWA)	\$ 3,600,000	\$ 4,200,000 3,900,000 2,000,000	\$ 6,500,000
2. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Morocco (Cliff Collapse) to the League of Red Cross Societies (LRCS)	\$ 25,000		
3. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Yemen (P.D.R.) (Floods) to the League of Red Cross Societies (LRCS)	\$ 50,000		
4. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Lebanon (Conflict) to the International Committee of the Red Cross (ICRC)	\$ 1,000,000	\$ 1,300,000	
5. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Lebanon (Conflict) to the United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees (UNRWA)	\$ 950,000		
6. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Lebanon (Conflict) to the United Nations Children's Fund (UNICEF)	\$ 450,000 \$ 500,000		
7. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Lebanon (Conflict) to the Canadian Council of Churches/World Council of Churches (CCC/WCC)	\$ 150,000	\$ 250,000	
8. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Yemen Arab Republic (Earthquake) to the United Nations Children's Fund (UNICEF)	\$ 175,000		

9. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Yemen Arab Republic (Earthquake) to the United Nations Children's Fund (UNICEF)	\$ 400,000		
10. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Iran/ Iraq (Conflict) to the International Committee of the Red Cross (ICRC)	\$ 100,000	\$ 400,000	\$ 400,000
11. Special Fund for Palestinian Refugees - to the Canadian Council of Churches/World Council of Churches (CCC)		\$ 320,000	\$ 360,000
12. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Morocco (Drought) to the League of Red Cross Societies (LRCS)			\$250,000
13. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Sudan (Refugees) to the UN High Commissioner for Refugees	\$ 1,000,000	\$ 1,000,000	\$ 1,000,000
14. Disaster Relief Fund (Response to Appeals) - Sudan (Drought) to the UN High Commissioner for Refugees			\$ 500,000
15. Disaster Relief Fund (Refugees) - Sudan to the League of Red Cross Societies		\$ 50,000	
16. Special Fund for Africa (Matching Fund) - Sudan (Special Project) to Canadian Council for International Co-operation/African Emergency Aid (CCIC/AEA)			\$ 5,000,000
17. Special Fund for Africa (Matching Fund) - Sudan (Famine) to: League of Red Cross Societies, Léger Foundation, Canadian Catholic Organization for Development and Peace, United Church, Oxfam Quebec, Anglican Church, Presbyterian Churches, and Assistance médicale internationale (AMI).*			\$ 1,961,247
18. Special Fund for Africa (Other Funds) - Sudan (Ethiopian Refugees) to UN High Commissioner for Refugees			\$ 500,000
19. Special Fund for Africa (Other Funds) - Sudan (Chadian Refugees) to UN High Commissioner for Refugees			\$ 250,000
Totals	<u>\$ 8,400,000</u>	<u>\$13,370,000</u>	<u>\$16,771,247</u>

Note:

\* Sudan may have received additional Humanitarian Assistance aid through the Matching Fund to Cansave, designated for Ethiopia/Sudan.



## APPENDIX F

**IMMIGRATION TO CANADA FROM  
MIDDLE EAST AND NORTH AFRICAN COUNTRIES**

Total Landings 1978 - 1984  
By Country of Last Permanent Residence

	Landed 1978	Landed 1979	Landed 1980	Landed 1981	Landed 1982	Landed 1983	Landed 1984
Morocco	167	145	313	489	481	390	251
Tunisia	50	67	46	53	53	58	51
Algeria	50	72	61	74	90	106	63
Libya	15	10	27	48	31	15	17
Egypt	464	511	616	683	844	498	449
Sudan	21	13	28	26	48	79	61
Israel	729	831	1,498	1,785	1,392	564	429
Lebanon	1,414	1,747	1,406	1,122	1,190	813	1,245
Jordan	126	130	173	131	98	83	50
Syria	198	174	207	331	281	193	213
Iraq	123	203	246	216	201	325	495
Saudi Arabia	59	35	81	122	170	141	155
Yemen Arab Rep.	4	2	12	3	13	4	3
Yemen People's Dem. Rep.	1	1	1	5	1	13	4
Oman	8	7	2	6	16	18	10
United Arab Emirates	42	36	47	67	131	113	133
Qatar	3	-	2	11	13	5	16
Bahrain	15	11	20	27	43	18	10
Kuwait	74	36	72	152	182	155	133
Iran	580	1,044	1,021	1,056	1,201	1,268	1,869
<b>TOTAL</b>	<b>4,143</b>	<b>5,075</b>	<b>5,879</b>	<b>6,407</b>	<b>6,479</b>	<b>4,879</b>	<b>5,657</b>

*Note:* Immigrants listed as coming from Israel also include persons coming from the West Bank, Gaza and the Golan Heights.



**Rapport sur**

**Juin 1985**

# **Les relations du Canada**

**avec les pays du**

## **Proche-Orient**

**et de**

## **l'Afrique du Nord**

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Président: L'honorable George C. van Roggen**

**Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie**

## AVANT-PROPOS

Le rapport qui suit traite des relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord et aborde un certain nombre de questions complexes dont beaucoup évoluent d'un jour à l'autre. Aussi, le lecteur comprendra-t-il sans doute que certains commentaires, dépassés par les événements, ne soient plus d'actualité quand il les lira. Le Comité croit, cependant, que ses conclusions et recommandations demeurent valides.

Le Comité a tenu trente-huit audiences à Ottawa et un sous-comité est allé recueillir des témoignages dans cinq pays de la région. Son rapport a été imprimé sous le compte rendu du Comité, le 7 mars 1984.

Le rapport aborde un éventail de questions ayant trait notamment aux missions canadiennes de maintien de la paix au Proche-Orient, aux relations commerciales et diplomatiques du Canada avec les pays de cette région, à l'immigration, au Liban et à la guerre irano-irakienne. Il accorde une attention particulière au conflit israélo-arabe.

En entreprenant cette étude, le Comité savait qu'une enquête de ce genre vise, entre autres buts, à favoriser la compréhension et le dialogue entre les Canadiens. C'est d'ailleurs l'attitude que le Comité avait adoptée dans son étude précédente portant sur les avantages et les désavantages d'un éventuel accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis. Cette fois-ci, il a essayé de mieux informer les Canadiens au sujet des problèmes enchevêtrés qui sont à la base des conflits dans cette région du monde.

Devant la complexité des questions débattues et l'importance vitale que leur résolution représente pour les habitants de la région, le Comité a entrepris, lentement, et par le biais de discussions, de tirer des conclusions pondérées. Même si le rapport d'un Comité ne traduit pas les vues de chacun de ses membres, nous estimons toutefois que ce rapport expose assez fidèlement les questions qu'il aborde et qu'il évalue judicieusement les intérêts du Canada dans la région.

Je remercie tous les membres du Comité et en particulier le vice-président, le sénateur Heath Macquarrie, qui a présidé un certain nombre de séances importantes en mon absence et qui nous a généreusement permis de partager la connaissance approfondie qu'il avait de cette région. Grâce à la courtoisie et à la compréhension

mutuelles de tous les membres du Comité, nous avons réussi à aplanir les divergences d'opinion et à trouver un terrain d'entente. J'aimerais également remercier le personnel de leur appui et de leurs services, et en particulier, le greffier du Comité, M. Patrick Savoie, le directeur, M. Peter Dobell, et l'associée-conseil, M<sup>me</sup> Carol Seaborn, tous deux du Centre parlementaire.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'G. van Roggen'. The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

Le président

George C. van Roggen

Le 18 juin 1985



# TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
Avant-propos .....	i
Résumé des conclusions et recommandations .....	v
I. Introduction.....	1
II. La question de la sécurité.....	5
III. Le conflit israélo-arabe .....	7
A. Les propositions de paix .....	11
B. Israël.....	20
1. Israël et la défense de sa sécurité.....	20
2. Israël, la Cisjordanie et Gaza .....	26
C. Les Palestiniens .....	33
1. Les Palestiniens de la Cisjordanie et de Gaza .....	34
2. L'OLP .....	42
D. Les perspectives de relance du processus de paix .....	50
E. La position du Canada .....	52
1. Le Canada et le règlement du conflit israélo-arabe.....	52
2. Le Canada et les plans de paix .....	55
3. Les mesures positives pouvant être prises .....	57
4. Jérusalem .....	65
5. Quels rapports le Canada devrait-il avoir avec l'OLP? .....	67
6. Les hauteurs du Golan.....	73
F. Le Liban .....	77
IV. L'Iran et l'Iraq .....	79
V. Le Canada et le maintien de la paix au Proche-Orient .....	82
VI. Les relations générales .....	91
A. Représentation.....	91
B. Les relations commerciales.....	96
1. Le commerce bilatéral .....	100
2. Le boycottage arabe contre Israël .....	105

---

3. La SEE et la promotion des exportations .....	108
4. L'aide au développement et l'aide humanitaire offertes par le Canada .....	111
C. L'immigration et les réfugiés .....	118
Cartes .....	124
Annexes .....	127

## Résumé des conclusions et recommandations

1. En tant que pays occidental industrialisé, le Canada est profondément attaché à la stabilité du Proche-Orient et il craint que les divers conflits de cette région explosive, à savoir le conflit israélo-arabe, les troubles persistants au Liban et la guerre Iran-Irak, ne dégénèrent en conflit international généralisé.

### 2. Le conflit israélo-arabe

Le conflit israélo-arabe impose au Canada, comme aux autres pays, une tâche difficile: se faire une opinion sur un conflit qui découle de deux interprétations différentes d'un passé profondément enraciné. Cette tâche leur est d'autant plus ardue que les deux camps semblent être dans leur droit, du moins en partie. Ce rapport fait fréquemment état de cette divergence de perceptions des parties touchées par le conflit israélo-arabe, perceptions qu'il importe de bien comprendre pour saisir les positions adoptées par chacune d'elles.

Les audiences et les déplacements du Comité au Proche-Orient l'ont convaincu qu'il était impossible de mettre un terme au conflit israélo-arabe si l'on ne s'entendait pas sur le sort du peuple palestinien et si l'on ne veillait pas parallèlement à ce que la sécurité et les aspirations légitimes d'Israël soient respectées. Les Palestiniens sont trop nombreux, instruits et résolus, ils ont des liens trop étroits avec le reste du monde arabe pour qu'Israël puisse conclure avec ses voisins arabes une entente qui ne tiendrait pas compte de ce peuple.

Au début de 1985, une série d'événements a ranimé les espoirs d'une relance du processus de paix au Proche-Orient. De nombreuses difficultés jalonnent cependant encore la route vers la paix. Les principales parties intéressées pourraient, selon le Comité, être encouragées à prendre certaines mesures susceptibles de faire progresser le processus de paix, et dont en voici les principales:

#### a) L'adoption d'un ton plus modéré

Malgré la présence d'éléments modérés dans chaque camp, le Comité estime qu'un immense fossé existe encore. Le ton très dur des déclarations des deux protagonistes envenime la situation et interdit pratiquement tout accommodement. Le recours, de part et d'autre, à un ton plus modéré pourrait apaiser la méfiance engendrée par des années d'hostilités. On peut souhaiter que la modération des propos tenus par les deux principaux protagonistes depuis le début de 1985 sera maintenue, créant ainsi une atmosphère plus propice à l'ouverture des négociations.

b) La lutte au terrorisme et à la violence

La lutte contre le terrorisme aiderait beaucoup à dégager le climat. Certains groupes au sein de l'OLP revendiquent des actes de terrorisme perpétrés contre des civils israéliens. Lors de ses rencontres avec des représentants de l'OLP, le Comité les a fortement encouragés à rejeter formellement le recours au terrorisme.

Les actes de violence commis par des extrémistes israéliens contre les Arabes des territoires occupés représentent aussi un problème. Le Comité constate que le gouvernement israélien a pris des mesures pour enrayer le contre-terrorisme des groupes extrémistes juifs contre les Arabes de ces territoires.

c) L'assouplissement des restrictions

Une autre démarche importante pourrait améliorer l'atmosphère et ouvrir la voie à un processus politique plus normal dans les territoires occupés, serait de permettre à certains anciens leaders cisjordanien ou palestiniens de Gaza, aujourd'hui établis en Jordanie, de se rendre auprès de leur population pour leur parler. Puisque l'Égypte et la Jordanie préconisent depuis longtemps un tel assouplissement des restrictions imposées aux territoires occupés, cette autorisation pourrait favoriser l'établissement de relations plus normales entre Israël et l'Égypte, et améliorer progressivement les relations entre Israël et la Jordanie.

d) L'abandon de la colonisation

Une des mesures qui contribueraient le plus à faire diminuer les frictions en Cisjordanie serait de mettre fin à l'implantation de colonies juives. Durant les sept années du gouvernement Likoud, près de 100 nouvelles colonies ont été établies dans les territoires occupés. Le Comité estime que le gouvernement canadien devrait continuer à presser Israël d'abandonner, et pas seulement d'interrompre, la politique de peuplement menée en Cisjordanie et à Gaza. Le Comité est d'avis que la colonisation n'est pas irréversible, mais uniquement dans la mesure où son règlement ferait partie d'une entente politique globale en vertu de laquelle Israël s'engagerait à retirer les colons des colonies qu'ils habitent.

e) La participation des Palestiniens aux négociations

Depuis la conclusion au début de 1985 de l'accord Arafat-Hussein, la Jordanie et l'Égypte s'efforcent de mettre sur pied une délégation comprenant des Palestiniens acceptables à Israël afin que les pourparlers puissent commencer. Le Comité est convaincu qu'il y va de l'intérêt du peuple palestinien de profiter de l'occasion qui lui est offerte de participer aux négociations en proposant, aussitôt que possible, comme représentants des Palestiniens modérés non-membres de l'OLP pour qu'ils se joignent à la délégation de négociation



jordanienne et égyptienne, et déclenchent la première étape de négociation prévue dans l'accord-cadre de Camp David.

f) La reconnaissance mutuelle

Il est clair qu'en dernière analyse les négociations ne sauraient progresser sans que chacune des parties reconnaisse le droit de l'autre à exister. Les Arabes devront voir en Israël un État bien établi, et les Israéliens, de leur côté, devront admettre l'existence des Palestiniens et de leur droit, acquis au bout de siècles d'habitation, à une partie du territoire historique de la Palestine, à savoir la Cisjordanie et Gaza. Chaque partie, pourtant, retarde l'ouverture des négociations.

Le Comité suggère au gouvernement canadien d'inviter instamment les deux parties à mettre pour l'instant de côté l'objectif ultime de la reconnaissance mutuelle et simultanée, et à chercher des solutions réalistes. Si les parties arrivaient à conclure une série d'accords plus restreints, l'officialisation de leurs démarches pourrait un jour aboutir à la reconnaissance mutuelle que chacun d'eux juge indispensable.

g) La sécurité d'Israël et la Cisjordanie

Les Israéliens se préoccupent de façon particulière, et à juste titre, de leur sécurité. Les accords de Camp David prévoient, en effet, le retrait des forces armées israéliennes, le redéploiement de certaines forces israéliennes à certains endroits stratégiques, ainsi que des «arrangements garantissant la sécurité interne et externe, et l'ordre public».

En outre, si les Palestiniens et les États arabes acceptaient le principe de la démilitarisation de la Cisjordanie, avec l'appui de la collectivité internationale, il serait plus facile pour Israël de retirer ses forces. Cet arrangement devrait viser le long terme, et il serait important qu'aucune des parties directement concernées ne puisse le modifier sans un accord international.

h) Une conférence de paix internationale sur le Proche-Orient

Le président d'Égypte, M. Moubarak a suggéré, néanmoins, qu'après la conclusion d'un accord provisoire entre les parties directement concernées, une conférence internationale pourrait avoir lieu et réunir les États-Unis, l'Union Soviétique et les trois autres membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette deuxième conférence confirmerait les arrangements convenus entre les principaux intéressés lors des négociations antérieures. Elle tiendrait compte de l'influence de l'Union Soviétique et de ses grands intérêts au Proche-Orient, reconnaissance qui serait capitale pour l'acceptation de tout règlement de paix par l'ensemble du monde arabe. D'autant que l'URSS peut, en exerçant une influence modératrice sur les Syriens et sur certains éléments de l'OLP, contribuer à améliorer le climat au Proche-Orient.

### 3. Jérusalem

La question de Jérusalem constitue sans contredit le plus grand des nombreux obstacles à un règlement quelconque en Palestine. Impossible à éluder, cette question ne devra toutefois être abordée qu'après la conclusion d'ententes sur des questions négociables.

En ce qui concerne Jérusalem, le Comité estime que le Canada doit maintenir sa position actuelle. Celle-ci doit comprendre le refus de reconnaître l'annexion unilatérale de Jérusalem-Est par Israël, et l'opposition à toute mesure israélienne visant à modifier le statut de la ville. Il lui faudrait aussi éviter de donner de quelque manière l'impression qu'il préjuge de l'issue de négociations futures en déplaçant son ambassade de Tel-Aviv à Jérusalem.

Le Comité est d'avis que, lorsque viendra le temps de discuter ce problème, le gouvernement canadien pourrait réclamer une sorte de statut spécial pour les Lieux saints de Jérusalem.

### 4. Quels rapports le Canada devrait-il avoir avec l'OLP?

Au sujet d'une reconnaissance possible de l'OLP par le Canada, le Comité a entendu bon nombre de témoignages. Après avoir pesé les conséquences d'un tel geste, le Comité est arrivé à la conclusion que le Canada devrait poursuivre sa politique actuelle de désaveu de l'OLP comme seul représentant des Palestiniens.

Le Canada entretient d'étroites relations diplomatiques avec Israël et n'éprouve aucune difficulté à faire connaître ses vues aux autorités de ce pays. Ce n'est pas le cas avec l'autre partie. S'il veut communiquer ses vues aux Palestiniens et encourager la collectivité palestinienne disparate à adopter des positions plus modérées et à rechercher des accommodements pratiques avec Israël, il lui faudra établir des rapports plus étroits avec les représentants de l'OLP, puisque cette organisation est clairement le porte-parole de la plupart des Palestiniens. Aussi le Comité recommande-t-il que les contacts du gouvernement canadien avec l'OLP soient aussi fréquents et du même niveau que maintenant.

### 5. Les hauteurs du Golan

Après celui du secteur Est de Jérusalem, l'avenir des hauteurs du Golan est sans doute le point le plus litigieux du conflit israélo-arabe. Selon le Comité, il semble que la question de l'avenir des hauteurs du Golan devrait peut-être être reportée à une seconde série de négociations. En effet, tant qu'aucun progrès n'aura été fait et qu'un sentiment de méfiance réciproque continuera de diviser les parties au conflit israélo-arabe, les divergences de vues sur le Golan pourraient anéantir toutes les tentatives faites pour résoudre les disputes dans la région.

### 6. Le Liban

Le pays connaît d'énormes problèmes de réconciliation et de reconstruction. Le gouvernement libanais doit notamment tenir minutieusement compte des fortes

rivalités internes. Il est tragique de constater que la fin de l'agitation au Liban n'est pas en vue. Le rétablissement de la paix et de l'unité est une question que de nombreux Canadiens d'origine libanaise ont à coeur. Le Comité est consterné par les événements récents intervenus au Liban et suit l'évolution de la situation avec sympathie et inquiétude. Il appuie tous les efforts que le gouvernement canadien pourrait faire en vue de favoriser l'intégrité territoriale du Liban.

#### **7. L'Iran et l'Iraq**

Au cours de cette étude, les membres du Comité se sont demandés quel rôle positif le Canada pouvait éventuellement jouer dans le conflit Iran-Iraq. Le gouvernement canadien a déjà lancé un appel aux deux parties pour qu'elles mettent fin à leur lutte, les priant d'utiliser les bons offices du secrétaire-général de l'ONU. Le Canada a appuyé sans réserve les efforts de médiation de ce dernier. Les témoignages qu'il a entendus sur cette question ont convaincu le Comité que le Canada ne pouvait pas faire grand chose d'autre.

#### **8. Le Canada et le maintien de la paix au Proche-Orient**

De façon générale, le Comité est d'avis que la contribution du Canada aux opérations de maintien de la paix au Proche-Orient a aidé à endiguer les conflits dans cette région. Le Canada a la compétence pour exercer ce rôle, et la participation à ces missions lui permet d'utiliser efficacement ses forces armées. Le Comité croit donc que le Canada devrait étudier sérieusement toute demande éventuelle de participation aux forces de maintien de la paix qui pourraient être établies dans la région.

##### **a) L'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST)**

Le Comité recommande que le gouvernement appuie tout effort de la communauté internationale en vue de renforcer l'ONUST afin que cette force puisse être promptement mise à contribution pour surveiller, au besoin, les arrangements conclus en vue de résoudre le conflit israélo-arabe. L'ONUST a jusqu'à maintenant assez bien réussi à surveiller les foyers d'affrontements au Proche-Orient et contribué à maintenir les communications. De plus, l'opération n'a pas été coûteuse. En outre, sa vaste expérience et la continuité de son mandat lui donnent un avantage net pour réagir promptement et efficacement en cas de conflit.

##### **b) La Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD)**

L'efficacité ainsi que la précision de la planification et de la mise sur pied des opérations de maintien de la paix par l'ONU sur les hauteurs du Golan ont impressionné les membres du Comité. Et Israël, et la Syrie semblent reconnaître que le FNUOD reste la meilleure solution en attendant que la situation se calme dans la région.

Le Comité recommande que le Canada continue de participer à la FNUOD.

c) La Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)

À moins que le gouvernement libanais réussisse à rétablir son autorité et connaisse une plus grande stabilité, après le retrait des troupes israéliennes, le Comité doute que la FINUL puisse s'acquitter efficacement d'un mandat, quel qu'il soit. Cela étant dit, le Comité estime que le gouvernement canadien devrait être extrêmement prudent en acceptant de participer à une FINUL dans le sud du Liban, dont le mandat serait élargi.

d) FMO Sinaï: La Force multinationale d'observation (FMO) au Sinaï

Le Comité reconnaît que le gouvernement a bien fait d'accepter l'invitation de l'Égypte et d'Israël de participer à la force de maintien de la paix du Sinaï. Le Comité estime toutefois que le gouvernement devrait exiger qu'on lui garantisse que son engagement se limitera à une échéance fixe, clairement définie et mutuellement acceptée par les parties. Le Canada n'aimerait pas se retrouver dans la même situation que celle qu'il a connue à Chypre et avoir à faire face aux mêmes difficultés et controverses s'il devait un jour décider de mettre fin à sa participation.

**9. La représentation diplomatique**

a) La Syrie est le seul pays important de la région où le Canada n'a aucun représentant diplomatique sur place. Le Comité recommande au gouvernement d'ouvrir une ambassade à Damas et d'y désigner un ambassadeur résidant.

b) Le Comité déplore l'état des relations canado-iraniennes. Comme condition de la normalisation de ses relations diplomatiques avec le Canada, l'Iran continue à exiger du Canada qu'il s'excuse d'avoir aidé les diplomates américains à s'échapper, requête à laquelle le Canada refuse, avec raison, d'accéder.

Afin de lever l'handicap que représente pour les gens d'affaires canadiens l'absence d'un agent commercial à Téhéran et afin de favoriser les échanges bilatéraux et les relations commerciales, le gouvernement canadien devrait continuer de s'employer à normaliser ses relations avec l'Iran.

c) Le Comité propose que le ministère des Affaires extérieures revoie la durée des affectations de ses représentants au Proche-Orient et en Afrique du Nord en vue de les prolonger pour des périodes d'au moins trois ou quatre ans au lieu de la période normale de deux ans. Il faut du temps pour comprendre la culture, les coutumes et les règlements des pays de la région.



## 1.0. Les relations commerciales

a) Le volume des échanges commerciaux entre le Canada d'une part, et le Proche-Orient et les pays d'Afrique du Nord, de l'autre, s'est accru, mais pas aussi rapidement qu'on l'espérait. À quelques exceptions près, les efforts d'exportation des entreprises canadiennes ont eu peu de retombées. Il n'est ni facile ni rapide de percer les marchés du Proche-Orient, et les résultats sont souvent peu encourageants. Néanmoins, le Comité est persuadé que le secteur privé et le gouvernement auraient tort de ne pas s'y intéresser car, même s'il est assez restreint, il n'en est pas moins réel. Un pays aussi dépendant des exportations que le Canada devrait chercher avec énergie et persistance à tirer partie des possibilités commerciales que ces marchés pourraient représenter.

b) Dans le domaine de la promotion des échanges commerciaux, le Comité a été heureux d'apprendre, par les témoignages reçus, que plusieurs tournées ministérielles organisées en Afrique du Nord et au Proche-Orient, y compris deux visites du premier ministre, ont été perçues par les milieux d'affaires comme ayant donné un nouvel élan aux ventes dans ces pays. Les exportations se sont en outre accrues à la faveur de plusieurs programmes. Il est donc important que les visites officielles de ministres se poursuivent dans ces pays et qu'une part importante de leurs programmes soient axée sur la promotion commerciale. Il ne faudrait pas non plus négliger les visites de parlementaires dans la région. Leurs contacts peuvent être un précieux atout lorsqu'il s'agit de mousser les intérêts du Canada, sur le plan commercial aussi bien que culturel.

c) En portant cette vision d'affaires à l'attention du gouvernement, il espère que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures continuera d'affecter dans cette région des agents spécialisés dans les échanges commerciaux. Il est important que les intérêts commerciaux du Canada ne soient pas subordonnés aux impératifs globaux de la politique étrangère.

d) Les incitations au boycott introduisent néanmoins dans les transactions commerciales un élément d'incertitude que les gens d'affaires préféreraient éviter, surtout que la pratique varie d'un pays à l'autre. Il va sans dire que les pressions qui s'exercent pour ou contre le boycottage sont indésirables et mal accueillies des Canadiens. Car pour les entreprises canadiennes, les demandes de boycott sont une source de malaise, sans compter qu'elles imposent une sorte de carcan aux relations d'affaires dans cette partie du monde.

e) Pour toutes ces raisons, le Comité presse le gouvernement d'envisager l'adoption de la proposition définie dans le récent document de consultation sur le financement des exportations et l'invite à libéraliser l'accès au programme de crédit mixte et à en revoir les critères d'admissibilité. Le programme devrait en outre être entièrement administrés par la SEE. Dans la même veine, le Comité demande instamment au gouvernement, s'il décide de faciliter l'accès de cette formule de crédit mixte, de songer notamment à la Jordanie, qu'il devrait considérer comme un pays qui «offrirait de nouveaux débouchés pour les exportations canadiennes si le mode de sélection des projets était assoupli.»

f) Le Comité est convaincu que la prestation de services pédagogiques dans cette région constitue déjà par elle-même un débouché intéressant, mais qu'elle peut aussi être considérée comme un volet prometteur, à long terme, de la politique commerciale du Canada à l'étranger.

#### **11. L'aide au développement**

Le comité estime que l'importance actuellement accordée à l'Égypte comme cible de l'aide canadienne au développement devrait être maintenue.

Le Comité estime que la croissance et la stabilité en Cisjordanie et à Gaza seront des contributions importantes à la paix future dans la région. Il recommande que le gouvernement canadien et l'ACDI revoient leur politique à l'endroit de la Cisjordanie et de Gaza et rangent ces territoires dans une catégorie qui les rendrait admissibles aux subventions directes. L'ACDI devrait en outre soutenir davantage les organismes non gouvernementaux qui oeuvrent dans cette région. Elle devrait attacher une attention particulière à la région de Gaza, en raison de sa très forte densité démographique, du nombre incroyable de jeunes qui forment sa population et de son immense besoin de projets de développement.

#### **12. L'immigration**

Comme le Canada est disposé à accueillir des réfugiés du Proche-Orient et que les contingentements fixés ne sont pas encore atteints, le Comité recommande que le gouvernement canadien donne aux autorités de l'immigration des prérogatives spéciales, pragmatiques et souples pour leur permettre de tenir compte de l'aspect humanitaire et de considérer les demandes des Palestiniens qui, seuls ou avec leur famille, voudraient s'installer au Canada. Au besoin, l'autorisation d'immigrer pourrait relever du pouvoir discrétionnaire du ministre.

# I INTRODUCTION

Il ne se passe pas un jour sans que les journaux fassent état d'affrontements au Proche-Orient. Plus que partout ailleurs sur la planète, actes de violence et conflits s'y succèdent sans interruption depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les belligérants sont constamment à l'affût d'armements plus modernes, de sorte qu'aujourd'hui, la région est l'une des plus militarisées au monde.

Les rapports du Canada avec le Proche-Orient ont suivi une évolution un peu inhabituelle. Par le passé, les relations internationales du Canada se sont généralement établies à partir de liens forgés par la géographie, l'immigration et le commerce, et par son adhésion au Commonwealth. Mais nos premiers rapports avec le Proche-Orient ont une tout autre origine. Ils sont directement liés au rôle prépondérant que, très tôt, le Canada a joué aux Nations Unies, et au prestige dont M. Lester B. Pearson jouissait au sein des conseils de cet organisme. C'est, par exemple, en participant à des missions d'observation et de maintien de la paix, instituées par l'ONU sur l'initiative du Canada, que de nombreux Canadiens ont découvert le Proche-Orient.

La dépendance croissante du monde à l'égard du pétrole importé donnait au Proche-Orient, devenu le principal fournisseur mondial de pétrole et de gaz naturel, une importance stratégique qu'il n'avait pas autrefois. En effet, une interruption éventuelle des livraisons de pétrole résultant de conflits qui opposent les pays de cette région risquerait de perturber gravement l'économie des pays industrialisés, qui est largement tributaire de la sécurité des approvisionnements pétroliers. Disposant d'importantes ressources pétrolières, le Canada est moins dépendant du pétrole importé que la plupart de ses alliés européens, autonomie que divers programmes de conservation et de remplacement du pétrole ont accentuée. Mais les liens qu'il nourrit avec ces pays l'obligent à contribuer au maintien de la stabilité au Proche-Orient.

Les énormes revenus encaissés par les pays producteurs de pétrole du Proche-Orient ont modifié complètement les habitudes de vie de ces sociétés et leur ont permis de développer considérablement leurs économies, bien souvent grâce aux technologies et aux produits importés. Les débouchés commerciaux y ont connu une importante croissance, surtout depuis la montée en flèche des prix du pétrole dans les années 70. Le Canada a mis du temps à faire une percée sur ces marchés mais, ces dernières années, le gouvernement et les industriels ont fait de vigoureux efforts pour s'y tailler une place. Toutefois, même si notre pays est maintenant assez bien représenté dans cette région et que certaines sociétés canadiennes y sont florissantes, la part canadienne des échanges commerciaux y est encore modeste.

Il est remarquable que les relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et l'Afrique du Nord n'ont, jusqu'ici, fait l'objet d'aucune étude approfondie par un comité du Sénat ou de la Chambre des communes. Cette omission est d'autant plus frappante qu'au fil des ans notre Parlement a étudié nos relations avec l'Europe, les États-Unis, l'URSS, l'Amérique latine, les Antilles, les pays de la région du Pacifique, certains pays du Sud-Est asiatique, le Commonwealth, les pays en développement et ceux de l'Afrique australe. L'absence d'étude parlementaire des pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord est étonnante.

Depuis quelques années, les Canadiens sont plus sensibilisés à la situation des pays du Proche-Orient. La plupart d'entre eux ont appuyé la création de l'État juif d'Israël. Un certain sentiment d'horreur après l'holocauste nazi, le respect du caractère progressiste et vigoureux de l'État d'Israël et une admiration pour la qualité de sa démocratie dans une région dominée par des gouvernements non démocratiques, sont autant d'éléments qui expliquent que la grande majorité des Canadiens aient appuyé les Israéliens dans leur lutte pour le maintien de leur nouvel État, contre des adversaires supérieurs en nombre, dont certains n'ont pas hésité à recourir à la force des armes, au terrorisme et aux discours extrémistes. Bien plus, le fait qu'Israël se trouve en Terre Sainte les a probablement davantage convaincus du bien-fondé de cette caution. L'extrait suivant, tiré de la biographie de M. Pearson, illustre bien notre propos:

«Je dois admettre que je me suis senti singulièrement et sentimentalement pris par la question [du partage de la Palestine et du Canal de Suez], parce qu'elle avait trait à la Terre Sainte, celle qui était au cœur de mes leçons de catéchisme du dimanche. À un moment de ma vie, j'en savais beaucoup plus sur la géographie de la Palestine que sur celle du Canada. J'aurais pu nommer toutes les villes de ce pays, depuis Dan jusqu'à Beersheba, alors que je n'aurais certainement pas pu énumérer toutes celles qui étaient situées entre Victoria et Halifax. Je crois que, dans mon subconscient, je ressentais quelque chose qui touchait à mes années d'enfance et à mon passé religieux... ce qui rendait le conflit beaucoup plus réel pour moi que, par exemple, celui de la Corée. Je ne me souviens pas que la question de la Corée m'ait beaucoup touché dans mes classes de catéchisme dominicales.»

Les événements qui se sont succédés depuis les trente dernières années, et notamment la crise de Suez en 1956 et les deux conflits israélo-arabes de 1967 et d'octobre 1973, ont amené les Canadiens à découvrir le Proche-Orient et à prendre conscience de ses problèmes. C'est en 1954 que les premières troupes canadiennes y furent stationnées. Elles y sont toujours, quoique en beaucoup moins grand nombre. Mais c'est surtout la hausse subite et unilatérale du prix du pétrole, en 1973, qui a suivi la création de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et la décision prise par les pays arabes de recourir à «l'arme du pétrole» pour appuyer les pays arabes dans leur lutte contre Israël, qui ont attiré l'attention du Canadien moyen sur la région. À la fin de leur Sommet tenu à Alger en novembre 1973, les pays arabes adoptèrent une résolution sur la politique pétrolière arabe déclarant que la conférence avait «décidé de continuer à utiliser le pétrole comme une arme jusqu'à ce qu'Israël se retire des territoires arabes occupés et que les droits des Palestiniens soient assurés». Les pays non arabes furent répartis sur trois listes selon qu'ils étaient considérés comme des pays amis, des pays neutres ou «des pays supportant l'ennemi», c'est-à-dire Israël. Subitement, les consommateurs et milieux d'affaires des pays industrialisés se voyaient directement touchés par l'embargo pétrolier et par la



decision des pays arabes de réduire leur production de pétrole. Puis, quelques années plus tard, alors que les pays industrialisés se remettaient à peine du premier choc pétrolier, la révolution éclatait en Iran et provoquait une hausse encore plus marquée du prix du pétrole. Enfin, plus récemment, le Canada était impliqué dans l'affaire de prise d'otages à l'ambassade des États-Unis à Téhéran.

Notre Comité s'est vu confier par le Sénat le mandat «d'examiner les relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord et de faire rapport à ce sujet». Dans son étude, il s'est donc attaché à examiner l'état général des relations commerciales du Canada avec les pays du Proche-Orient notamment dans le domaine de l'énergie; les programmes d'aide au développement, la contribution au maintien de la paix et les relations en matière d'immigration. Inévitablement, il a attaché une importance particulière au conflit israélo-arabe, en partie parce qu'il estimait que l'intérêt national lui commandait d'essayer d'évaluer dans quelle mesure le différend risquait de s'étendre ou de dégénérer en affrontement majeur et quelle devrait être la position du Canada face à cette éventualité, et aussi parce qu'il prenait de plus en plus conscience des inquiétudes profondes que ce conflit suscitait bien au-delà de la région du Proche-Orient. On ne devrait donc pas se surprendre qu'il en soit longuement question dans ce rapport. Le Comité ne s'est toutefois pas hasardé à proposer de nouveaux plans de paix. Il a plutôt centré son attention sur les questions sur lesquelles le gouvernement canadien aura peut-être à prendre position, ainsi que sur les intérêts du Canada dans les principaux pays de la région. Enfin, le Comité a étudié l'évolution des liens, notamment commerciaux, que le Canada maintient avec les pays francophones de l'Afrique du Nord.

Dans l'exécution de son mandat, le Comité a entendu 63 témoins à Ottawa. (On trouvera à l'annexe A ci-jointe la liste de ces témoins). Un sous-comité composé des sénateurs van Roggen (président), Buckwold, Hicks, Lapointe, Macquarrie, Murray et Roblin s'est rendu au Proche-Orient pour étudier sur place les problèmes de la région\*. En novembre 1983, ce sous-comité a visité l'Égypte, l'Arabie Saoudite, la Syrie, la Jordanie et Israël et, en février 1984, il déposait son rapport devant le Comité du Sénat. Ce document a été annexé au fascicule n° 1 des délibérations du Comité du 7 mars 1984. (Fascicule n° 1, deuxième session du 32<sup>e</sup> Parlement).

\* Malheureusement, le jour du départ, le sénateur van Roggen, président, dut être hospitalisé. Il fut remplacé par le sénateur Hicks.

## II LA QUESTION DE LA SÉCURITÉ

Le Proche-Orient, point de convergence de trois continents - l'Europe, l'Asie et l'Afrique - a depuis longtemps une grande importance stratégique. Le canal de Suez offrait à l'Angleterre un raccourci vers ses dominions de l'Extrême-Orient et, à l'époque glorieuse de l'Empire britannique, il était une voie de communication cruciale. Plus récemment, le pétrole du Proche-Orient où se trouvent 60 p. 100 des réserves pétrolières du globe et environ 23 p. 100 de la production mondiale (à l'exclusion des pays communistes), n'a fait qu'accroître la valeur stratégique de cette région. Le pétrole est, en effet, à divers degrés, le nerf des économies industrialisées et le fondement de leur prospérité.

Pourtant, depuis trente ans, il n'y a pas de région plus instable. Les gouvernements des États arabes et de l'Iran (le seul pays musulman non arabe de la région) sont extrêmement divers: on y trouve des monarchies aussi bien que des dictatures militaires radicales. De nombreux leaders ont fait l'objet de coups d'État militaires ou de tentatives d'assassinat. La plupart des États arabes n'hésitent pas à appuyer toute critique, si sévère soit-elle, à l'endroit d'Israël, mais les démonstrations en faveur de l'unité arabe semblent manquer de vigueur. Les anciennes rivalités perdurent et de nouvelles surgissent. Rares sont les États arabes qui n'ont pas fait la guerre, ou presque, à l'un ou plusieurs de leurs voisins au cours des dernières décennies.

Dans les pays arabes, l'Islam n'est pas non plus le creuset religieux et social que l'on serait porté à croire. C'est plutôt le contraire. Les schismes qui divisent les pays musulmans et qui engendrent rivalités et conflits internes remontent à la mort du prophète Mahomet où des opinions divergentes firent naître les factions islamiques sunnites et chiites. Ces divisions traditionnelles ont persisté jusqu'à notre époque, le mouvement islamique orthodoxe étant, aujourd'hui, le ferment social le plus actif.

Les rivalités, nouvelles et anciennes, les batailles incessantes, la richesse pétrolière et l'importance stratégique de la région expliquent pourquoi le Proche-Orient est une des régions du monde les plus militarisées. En ce moment, on se livre non pas à une, mais à deux et peut-être à trois courses aux armements dans cette partie du globe. La première met en présence les Arabes et Israël, principalement Israël et la Syrie mais aussi, dans une certaine mesure, l'Égypte et la Jordanie. Les États-Unis vendent du matériel militaire à quelques pays arabes, principalement à l'Égypte, à la Jordanie et à l'Arabie Saoudite. Principaux fournisseurs d'armes à Israël, ils lui offrent, à des conditions extrêmement avantageuses, les armes les plus perfectionnées de l'heure. La Syrie pour sa part, reçoit un important soutien militaire de l'Union Soviétique, cette dernière ayant remplacé par de tout derniers modèles les

chars et avions perdus dans la guerre de 1982 au Liban. L'URSS fournit également à ce pays les missiles et les systèmes de défense électronique les plus avancés, sans parler des 7 000 conseillers soviétiques qui se trouvent là-bas. De plus, ni les factions libanaises en guerre, ni la guérilla palestinienne ne semblent manquer d'armes.

La deuxième course aux armements se livre dans le Golfe persique où l'Irak et l'Iran s'entre-déchirent et reçoivent des armes aussi bien de l'Est que de l'Ouest. De plus, l'Arabie Saoudite et les petits États pétroliers du Golfe, craignant non seulement de se voir entraînés dans la lutte sanglante de leurs voisins, mais d'être eux-mêmes une cible en raison de leurs énormes revenus pétroliers, augmentent sans cesse leurs dépenses militaires. La monarchie conservatrice d'Arabie Saoudite ne voit pas non plus d'un très bon oeil la propagation, dans le Golfe, de l'orthodoxie islamique zélote de l'Iran. Enfin, militairement bien équipée mais politiquement imprévisible, la Libye sème le trouble dans toute la région. Tout compte fait, le Proche-Orient grouille véritablement d'armes constamment modernisées. Qui plus est, bien des Arabes sont convaincus qu'Israël possède un arsenal nucléaire et que l'Égypte, la Libye et l'Irak financent des programmes actifs de recherche nucléaire, ce qui n'est pas non plus sans inquiéter les Israéliens. Tout ceci accentue le sentiment d'insécurité dans la région et suscite des inquiétudes à l'échelle mondiale.

En tant que pays occidental industrialisé, le Canada est profondément attaché à la stabilité du Proche-Orient et il craint que les divers conflits de cette région explosive, à savoir le conflit israélo-arabe, les troubles persistants au Liban et la guerre Iran-Irak, ne dégénèrent en conflit international généralisé. Par ailleurs, le Canada est également intéressé à la stabilité des approvisionnements pétroliers, car même s'il importe aujourd'hui très peu de pétrole des pays du Proche-Orient, il s'est néanmoins engagé envers l'Agence internationale de l'énergie à partager ses stocks pétroliers en cas de pénurie internationale. Par conséquent, toute décision des pays du Golfe persique d'interrompre leurs livraisons de pétrole aurait non seulement une incidence sur le volume des importations canadiennes de pétrole du Proche-Orient, mais risquerait également de diminuer les réserves dont dispose le Canada. En outre, le Canada estime que c'est uniquement dans un climat stable que continueront de croître les liens commerciaux qu'il a déjà établis avec les pays arabes. Enfin, compte tenu de son amitié traditionnelle pour Israël et du soutien qu'il accorde à l'État israélien, le Canada a intérêt à ce que le problème palestinien et le conflit israélo-arabe soient résolus de façon pacifique. Ayant participé activement à la préparation des plans de partage qui ont amené la création de l'État d'Israël il y a 37 ans, il continuera de veiller à ce que ce pays demeure stable et prospère.

### III LE CONFLIT ISRAËLO-ARABE

Le conflit israélo-arabe impose au Canada, comme aux autres pays, une tâche difficile: se faire une opinion sur un conflit qui découle de deux interprétations différentes d'un passé profondément enraciné. Cette tâche leur est d'autant plus ardue que les deux camps semblent être dans leur droit, du moins en partie. **Ce rapport fait fréquemment état de cette divergence de perceptions des parties touchées par le conflit israélo-arabe, perceptions qu'il importe de bien comprendre pour saisir les positions adoptées par chacune d'elles.**

Pour la plupart des Juifs, la création de l'État d'Israël en 1948 était l'accomplissement d'une prophétie biblique. Le mouvement sioniste, forum passionné d'un nationalisme juif exacerbé par un climat de persécutions haineuses en Europe de l'Est, réclamait la création d'un foyer national pour les Juifs en Palestine. En 1922, la Grande-Bretagne, qui avait été officiellement mandatée par la Ligue des Nations pour administrer la Palestine, réaffirmait la déclaration Balfour\*, qui signalait que le gouvernement britannique «voyait d'un bon oeil l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif».

Mais cet objectif se butait à des obstacles de taille, entre autres au fait qu'à cette époque en Palestine, les Arabes, tant Musulmans que Chrétiens, formaient 92 p. 100 de la population et possédaient 98 p. 100 des terres. Ils s'opposaient vivement à la déclaration Balfour et à l'immigration juive. Entre-temps l'immigration juive, en particulier en provenance d'Europe, ne cessait d'augmenter. Juifs et Arabes, chacun pour des raisons différentes, avaient hâte de voir cesser le mandat britannique. La violence et les activités de guérilla se multipliaient.

En 1947, devant l'impossibilité de contrôler la croissance de la population juive, devant la multiplication des combats de rue et la pression internationale qui exigeait la fin de son mandat, la Grande-Bretagne saisit les Nations Unies de la question de la Palestine. Une commission spéciale des Nations Unies, l'UNSCOP, fut constituée pour faire rapport sur la situation. S'appuyant sur le rapport majoritaire de cette commission, les Nations Unies votèrent la résolution 181 de 1947 qui prévoyait un plan de partage de la Palestine en deux États distincts, l'un juif et l'autre arabe, et qui donnait à Jérusalem le statut de zone internationale sous le contrôle des Nations Unies. Les Juifs acceptèrent ce plan qui fut rejeté par les Arabes. Quand la Grande-Bretagne fut relevée de son mandat en avril 1948, les Juifs proclamèrent l'existence de l'État d'Israël. Les frontières du nouveau pays étaient conformes à celles définies dans le plan de partage de l'ONU. Les Arabes

\* Lettre envoyée en 1917 par le secrétaire aux Affaires étrangères de la Grande-Bretagne à lord Rothschild qui agissait pour le compte de la Fédération sioniste.



palestiniens, appuyés par les forces des États arabes voisins, attaquèrent le nouvel État. Lors de la signature de l'armistice de 1949 qui mettait fin aux hostilités, Israël et la Jordanie avaient élargi leurs frontières, Israël occupant de nouveaux territoires comprenant, entre autres, Jérusalem-Ouest, qui n'était pas dans le plan initial de l'ONU, tandis que les forces jordaniennes occupaient désormais une grande partie de la Palestine, à l'Ouest du Jourdain, et notamment Jérusalem-Est, qui fut annexée par la Jordanie en 1950. Cet état de fait fut immédiatement reconnu par la Grande-Bretagne et plus tard par le Pakistan, mais n'obtint pas d'autres appuis à l'échelle internationale. L'Égypte exerça un genre de protectorat sur la bande de Gaza, sans l'annexer.

Pendant ces événements, les Arabes palestiniens fuyaient le pays. Avant l'interruption du mandat britannique en 1948, 400 000 Arabes avaient quitté leur foyer et s'étaient réfugiés dans les pays arabes voisins. Au moment de la signature de l'armistice, 400 000 autres Arabes fuyaient les nouveaux territoires conquis par Israël, et pendant l'année qui suivit, environ 300 000 quittèrent la Cisjordanie, désormais sous contrôle jordanien.

Lors de sa visite au Canada en février 1983, le président Hosni Moubarak d'Égypte a expliqué la perception que se font les Arabes des principaux aspects du conflit. S'adressant aux membres de notre Comité réunis en séance spéciale avec le Comité des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes, il a tenu les propos suivants:

«Les problèmes au Moyen-Orient ne sont pas résolus parce que la question palestinienne fait partie d'un problème plus vaste. La tension et les problèmes subsisteront dans la région, parce que le problème principal n'est pas résolu. La paix ne saurait régner tant que le problème palestinien n'aura pas été résolu. Soyons francs et gardons les deux pieds sur terre. Le problème du Moyen-Orient a pris naissance avec le problème palestinien. Pouvez-vous vous imaginer un instant tous ces gens éparpillés ici et là dans tous les pays, et qui ne peuvent se trouver un foyer? Certains pays les refusent, d'autres les accueillent pour un certain temps. Mais le Palestinien qui reste dans votre pays vous demandera bien vite: «Quand vais-je retourner chez moi?»

Ces gens sont privés de tout: de leurs droits et de leur foyer. Il est difficile de s'imaginer pareille situation: c'est vraiment effrayant. Le problème doit être résolu pour les Palestiniens. Il est au coeur même de nos difficultés. En récupérant nos territoires [des Israéliens] nous avons résolu une partie du problème. Mais le problème fondamental subsiste: le problème palestinien.» (26:19)\*

Les Arabes s'accordent aussi sur les origines du problème. M. Sami Hadawi, de la Fédération canado-arabe est un Palestinien installé aujourd'hui au Canada. Témoignant devant le Comité, il a résumé sa perception en quelques phrases:

«L'histoire de la Palestine est fort triste. Tout a commencé en 1917, au moment de la déclaration Balfour par laquelle, ironiquement, en promettant le pays d'un autre à une tierce partie, une nation allait provoquer le déracinement, en 1948, d'habitants autochtones musulmans et chrétiens pour faire place à un peuple étranger, et créer le «Palestinien errant», dont le seul crime est d'avoir voulu vivre en paix et librement dans son propre pays.» (44:8)

\* Les renvois inscrits après les citations réfèrent le lecteur aux délibérations du Comité, le premier chiffre donnant un numéro du fascicule et le deuxième sa page. Les renvois aux témoignages recueillis pendant la première et la deuxième session du 32<sup>e</sup> Parlement comportent le numéro du fascicule et de la page, par exemple: (24:32) et, pour la deuxième session, le chiffre II, par exemple: (II, 3:14).

Pour la plupart des Israéliens, au contraire, le problème a une origine bien différente:

«La Bible relate la naissance d'Israël et les deux premiers millénaires de son histoire. Les Juifs vivent encore aujourd'hui sur la Terre de leurs pères. La communauté internationale a reconnu le lien qui unit le peuple juif à la terre d'Israël dans la déclaration Balfour de 1917, qui fait partie intégrante du mandat donné par la Société des Nations en 1922 et de la résolution des Nations Unies sur le partage de la Palestine en 1947, et qui a abouti au rétablissement de l'État juif ... Malgré des invasions successives et des siècles d'anarchie et d'abandon, de guerres et de persécution, il y eut toujours, en terre d'Israël, des Juifs qui ne cessèrent de croire à la restauration de la souveraineté juive et à la reconstruction de la patrie juive. Les Juifs qui vivaient en exil, dispersés dans le monde, n'oubliaient pas leur patrie, gardant l'espoir d'y revenir. Et l'immigration juive vers Israël n'a jamais cessé au cours des 19 derniers siècles.»

Centre d'information d'Israël, 1983: *Israël: The Record, the Heart of the Matter. The Crux of the Arab-Israeli Conflict.*

Selon les représentants du Comité Canada-Israël:

«Le refus des pays arabes, à l'exception récente de l'Égypte, d'accepter de reconnaître la légitimité d'Israël en tant qu'État juif du Proche-Orient est au coeur même du conflit israélo-arabe. Le rejet arabe remonte aux tout premiers jours du mandat britannique; il s'est confirmé lors du rejet des propositions de compromis mises de l'avant par la Commission Peel en 1937, ainsi que du plan de partage proposé par les Nations Unies en 1947. Incapables de s'entendre sur la création de l'État d'Israël, ou refusant de le faire, cinq gouvernements arabes ont ordonné à leurs armées d'envahir le nouvel État. Après la conclusion des accords d'armistice de 1949, les États arabes ont refusé d'entamer des négociations qui auraient pu aboutir à des traités de paix, tout comme ils ont rejeté les possibilités qu'offraient en 1978 les accords de Camp David, et écarté toute autre mesure de coexistence pacifique pendant les trois décennies écoulées. (35A:4)

Les audiences et les déplacements du Comité au Proche-Orient l'ont convaincu qu'il était impossible de mettre un terme au conflit israélo-arabe si l'on ne s'entendait pas sur le sort du peuple palestinien et si l'on ne veillait pas parallèlement à ce que la sécurité et les aspirations légitimes d'Israël soient respectées. Les Palestiniens sont trop nombreux, instruits et résolus, ils ont des liens trop étroits avec le reste du monde arabe pour qu'Israël puisse conclure avec ses voisins arabes une entente qui ne tiendrait pas compte de ce peuple.

Au cours des années 70, les pays industrialisés occidentaux, inquiets de leur dépendance à l'égard des approvisionnements pétroliers du Proche-Orient, devenaient de plus en plus attentifs aux doléances des nations arabes, en particulier à la cause des Palestiniens. Pour des raisons humanitaires, au Canada comme ailleurs dans le monde, on devenait de plus en plus sensible aux revendications des Palestiniens, dans les camps de réfugiés et dans les territoires occupés. L'opinion mondiale sur la question palestinienne s'était modifiée, car tout semblait indiquer qu'Israël avait durci son attitude, après l'arrivée au pouvoir du parti Likoud en 1977, qui avait mis de l'avant un certain nombre de politiques controversées: il s'était mis à favoriser activement l'implantation de colonies juives en Cisjordanie; il avait officiellement annexé Jérusalem-Est et les hauteurs du Golan; des ministres israéliens avaient revendiqué les droits souverains d'Israël en Cisjordanie et le gouvernement avait démis de leurs fonctions ou expulsé des maires élus dans les territoires occupés. Puis, il y avait eu la surprise de l'initiative de paix du président Anwar Sadate, dont le point culminant avait été son voyage à Jérusalem et le

discours qu'il avait prononcé devant la Knesset. Enfin, après l'invasion du Liban et le bombardement de Beyrouth par Israël, les Israéliens étaient de moins en moins vus comme des opprimés. Tous ces événements avaient contribué à sensibiliser l'opinion publique à la cause des Palestiniens.

La situation toute spéciale de Jérusalem, aussi épineuse que complexe, soulève encore plus d'émotion que la question de la Cisjordanie et de Gaza. S'il est vrai que l'avenir des territoires occupés préoccupe au plus haut point les Palestiniens arabes, le sort de Jérusalem revêt, lui, une énorme signification religieuse à l'échelle internationale. En effet, l'accès aux Lieux saints qui parsèment la ville est primordial pour les Juifs, aussi bien que pour les Musulmans et les Chrétiens. Pour les Juifs, Jérusalem est la ville de David et de Salomon. Le rocher qui surplombe les ruines du temple de Salomon est le lieu où Abraham prépara son sacrifice et où Jacob devait plus tard se reposer. Pour les Chrétiens, Jérusalem est la Ville sainte où le Christ fut crucifié et enterré, et d'où il ressuscita et monta aux Cieux.\* Pour les Musulmans, la Coupole du Rocher est l'un des trois monuments les plus sacrés de l'Islam et un lieu de pèlerinage historique puisque ce serait l'endroit d'où le Prophète s'est élevé vers Dieu.

Le texte initial de la résolution 181 adoptée par les Nations Unies en 1947 sur le partage de la Palestine, qui s'appuyait sur la recommandation majoritaire de l'UNSCOP, prévoyait l'internationalisation de Jérusalem. Contrairement aux Arabes, les dirigeants israéliens d'alors y étaient favorables. Les hostilités ont pris le pas sur l'application du plan et, à la signature de l'armistice en 1949, Jérusalem fut morcelée, le secteur Est, où sont situés presque tous les Lieux saints, allant aux Jordaniens, et le secteur Ouest aux Israéliens. Les frontières définies à ce moment-là devaient par la suite être confirmées par la Commission de conciliation de l'ONU. Israël aussi bien que la Jordanie ont en vain réclamé l'entière souveraineté sur les parties de Jérusalem sous leur contrôle; leurs revendications n'ont pas été reconnues par les autres pays. Entre 1950 et 1967, aucune modification n'a été apportée aux conditions initiales de l'accord et aucun véritable effort n'a été fait par la communauté internationale en vue d'obtenir qu'Israël ou la Jordanie modifient leur position sur la question de Jérusalem.

Aussitôt après la guerre de 1967, le gouvernement israélien fit disparaître les barrières séparant les secteurs Est et Ouest de Jérusalem et étendit les frontières de la ville jusqu'aux collines et villages arabes voisins. Il s'empessa aussi de dégager les abords du Mur de l'Ouest ou Mur des lamentations, Lieu saint juif dont le gouvernement jordanien avait interdit l'accès aux Juifs. Il ordonna la démolition de certains immeubles arabes pour faire place à une grande esplanade. Le vieux quartier juif, qui avait été en grande partie détruit par les Jordaniens, a été restauré et reconstruit. En 1967, l'ONU décréta par résolution que l'annexion de fait de Jérusalem par Israël était illégale et l'invita à s'abstenir de faire quoi que ce soit pour modifier les limites de la ville. De son côté, le gouvernement israélien n'a pas caché

\* Les spécialistes ne s'entendent pas sur le lieu exact de la crucifixion, de la résurrection et de l'ascension du Christ; de nombreux Chrétiens croyant que ces événements se sont déroulés en dehors des murs de la vieille ville de Jérusalem.



qu'il était déterminé à occuper l'ensemble de Jérusalem de façon permanente. En 1980, la Knesset adoptait une loi statuant que Jérusalem, capitale d'Israël, ne serait plus jamais divisée.

Le plateau qui domine le lac de Tibériade, communément appelé «hauteurs du Golan», est un autre territoire hautement disputé dans le conflit israélo-arabe, cette fois entre Israël et la Syrie. Pendant la Guerre des six jours en 1967, Israël s'était emparé des fortifications syriennes sur les hauteurs du Golan qui abritaient des colonies de peuplement israéliennes, et avait progressé jusque dans la ville syrienne de Quneitra sur la route de Damas. Au cours d'une attaque surprise pendant la guerre de 1973, les forces syriennes avaient investi les positions israéliennes et envahi les hauteurs du Golan, mais elles avaient ensuite été repoussées jusque dans un rayon de 30 kilomètres de Damas.

En 1974, le secrétaire d'État américain Henry Kissinger préparait un accord de désengagement entre Israël et la Syrie qui fut endossé par les Nations Unies. Depuis, cet accord a été appliqué avec succès par les Forces des Nations Unies chargées d'observer le dégagement (FNUOD). (Voir p. 86).

En 1981, le gouvernement likoud déclara que les hauteurs du Golan étaient désormais assujetties à la loi israélienne, ce qui, aux yeux de l'étranger, revenait à une véritable annexion. Cette mesure, que le gouvernement justifia en invoquant des motifs de sécurité, indiquait clairement qu'Israël avait l'intention d'étendre sa souveraineté sur la région. Aucun pays n'a sanctionné cette décision d'Israël.

La Syrie s'est vivement opposée à toute négociation bilatérale directe entre des États arabes et Israël, réclamant une solution globale qui serait acceptable pour l'ensemble des États arabes.

### *A. Les propositions de paix*

Comme le problème palestinien est central dans le conflit israélo-arabe, notre rapport insiste beaucoup sur les efforts qui ont été faits pour en arriver à un règlement, y compris les divers plans de paix proposés depuis l'occupation par Israël de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, en 1967. Jusqu'en septembre 1982, les pourparlers de paix sur le Proche-Orient s'appuyaient uniquement sur deux documents: la résolution 242 des Nations Unies, votée en 1967, et les accords de Camp David, conclus en 1978. Au début de septembre 1982, le plan de paix du président Reagan et la Déclaration des États arabes à Fez apportaient des éléments nouveaux prometteurs et constituaient deux nouvelles bases de négociation.

Malheureusement, l'espoir à peine entrevu s'évanouit au milieu de l'année 1983. Deux des participants clés, Yasser Arafat, chef de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), et le roi Hussein de Jordanie ne réussirent pas alors à s'entendre sur un mandat de négociation au sujet du plan du Président Reagan, et les États-Unis, préoccupés par la détérioration des événements au Liban et de plus en plus engagés dans leur lutte électorale, cessèrent progressivement de faire pression sur les principaux protagonistes. En outre, des élections, dont le thème portait



principalement sur l'état de l'économie et sur le retrait des troupes israéliennes du Liban, étaient prévues en Israël. Les Arabes, quant à eux, semblaient s'intéresser surtout au conflit irako-iranien qui menaçait de les entraîner, à la montée de la nouvelle orthodoxie islamique et aux efforts des factions libanaises en vue d'aplanir leurs différends pour constituer un semblant de gouvernement national. En 1984, un calme inquiétant semblait régner dans la région.

Au début de 1985, la situation semblait plus prometteuse. Les élections israéliennes de juillet 1984 avaient porté au pouvoir un gouvernement de coalition, dirigé par le chef du parti travailliste, M. Shimon Peres, qui avait une approche plus modérée que son prédécesseur à propos des initiatives de paix. Le nouveau gouvernement décida unilatéralement de retirer ses troupes du Liban dans le cadre d'une opération en trois phases. Du côté arabe, les deux États modérés de la Jordanie et de l'Égypte avaient réussi à s'entendre. Lors de la réunion en novembre 1984 du Conseil national de la Palestine à Amman, les divisions au sein de l'OLP se sont confirmées, Arafat gardant néanmoins le contrôle des éléments les plus représentatifs du mouvement. Sur le plan diplomatique, les tractations se sont multipliées en février et en mars 1985, après la conclusion d'une entente entre le roi Hussein et le leader de l'OLP concernant la constitution d'une équipe de négociation mixte jordano-palestinienne. Des pressions semblaient s'exercer en faveur de la reprise des négociations.

Quatre documents pourraient servir de cadre aux négociations:

### 1. *La résolution 242 des Nations Unies\**

La résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations Unies prévoit essentiellement une cession de territoires en échange de la paix. Adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité après la guerre israélo-arabe de 1967, elle fut acceptée par Israël et ses voisins arabes, l'Égypte, la Jordanie et, plus tard, par la Syrie. En tant que membre du Conseil de sécurité, l'Union Soviétique a voté en faveur de son adoption. L'OLP ne l'a jamais explicitement et officiellement adoptée. D'aucuns prétendent qu'elle en a implicitement accepté les principes en 1982 lorsqu'elle a endossé la Charte de Fez. Et le fait qu'elle ait accepté les conditions de l'accord jordano-palestinien de février 1985 sur la constitution d'une équipe mixte de négociation permettrait de tirer la même conclusion. Les principes sous-jacents de la résolution 242 de l'ONU demeurent toutefois un sujet de grande controverse parmi les membres de l'OLP.

Cette résolution invite Israël à se retirer des territoires occupés et demande aux pays arabes d'admettre l'existence de l'État d'Israël à l'intérieur de frontières mutuellement reconnues et acceptées. Il n'était pas question de Jérusalem. Cette résolution fut rejetée par l'OLP, parce qu'elle traite les Palestiniens comme des

\* Le Conseil de sécurité de l'ONU adopta en 1973, pendant la Guerre d'octobre, la résolution 338 qui demande à toutes les parties concernées d'imposer un cessez-le-feu, de donner suite à la résolution 242 et d'ouvrir les négociations. Cette résolution est considérée comme un renforcement de la résolution 242 puisqu'elle vise à faire démarrer les négociations prévues dans cette dernière. Même s'il n'est pas toujours fait mention de la 338, elle est en fait un complément de la 242.

refugiés au lieu de les considérer comme un groupe ayant des droits politiques et nationaux, et qu'elle envisage leur situation sous l'angle humanitaire plutôt que politique.

En substance, la résolution 242 de l'ONU de 1967 prévoit:

- (i) Le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit;
- (ii) L'abandon de toutes les revendications ou la cessation de toutes les activités de guerre, et le respect et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de tous les États de la région, de même que la reconnaissance de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, à l'abri des menaces ou des coups de force.

Mise à part l'opposition manifestée par les Palestiniens, c'est la clause de «retrait» des forces israéliennes qui a suscité la plus vive controverse et les interprétations les plus diverses. Les gouvernements arabes voulaient que la première condition, énoncée ci-dessus à l'alinéa (i), ait pour effet d'exiger qu'Israël se retire entièrement, sous réserve de certains ajustements de frontière mineurs, de tous les territoires occupés en 1967, alors qu'Israël soutenait que l'ampleur de son retrait était fonction de la garantie que la sécurité de ses frontières serait assurée. Plus précisément, Israël s'opposait à tout engagement de se retirer de *tous* les fronts, notamment de la Syrie, du Sinaï, de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. En décidant unilatéralement, en décembre 1981, d'imposer sa loi aux hauteurs du Golan qu'il occupait depuis 1967, Israël semblait faire fi des dispositions de la résolution 242 portant sur cette région.

Malgré ces divergences, le roi Hussein, qui avait activement participé à la rédaction de la résolution 242, a affirmé aux membres du Comité à Amman qu'il la considérait toujours comme «la pierre angulaire de toute initiative» en vue d'un règlement pacifique, et que la collaboration de la Jordanie ne serait acquise qu'à la condition que ses principes soient adoptés. Il a vivement critiqué les États-Unis de n'avoir pas immédiatement exigé dans la Résolution de 1968 qu'Israël se retire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, comme le président Johnson l'avait promis. Bien que le roi Hussein n'ait pas réussi à faire accepter que le pacte de février 1985 conclu avec Yasser Arafat fasse spécifiquement référence à la résolution 242, le principe explicite du «retrait total des territoires occupés en 1967 comme condition essentielle du maintien d'une paix globale, tel que défini dans les résolutions des Nations Unies et de son Conseil de sécurité», en est l'équivalent. Quand il a comparu devant le sous-comité à Damas, à ce moment là, le Président du Conseil national de la Palestine (CNP), M. Al-Fahoum, a déclaré que la Charte de Fez que l'OLP avait adoptée, n'était qu'une «reproduction évidente de la résolution 242 de l'ONU».

Et les accords de Camp David et le plan Reagan reprenaient l'essentiel de cette résolution, qui demeure, de l'avis des négociateurs des plans de paix ultérieurs, le document fondamental et sans doute le plus utile pour amorcer des négociations en vue d'un règlement général.

## 2. *Les Accords de Camp David*

C'est l'initiative courageuse prise par le président Sadate de se rendre à Jérusalem qui a ouvert une brèche dans le mur d'hostilité qui, depuis des décennies, séparait Arabes et Israéliens. Cette brèche était suffisante pour permettre la signature, avec l'aide des États-Unis, des accords de Camp David en 1978. Cette entente comportait deux volets: aux termes du premier, Israël acceptait, en échange d'un traité de paix officiel avec l'Égypte, de retirer toutes ses forces militaires et de démanteler les colonies civiles de peuplement installées dans la péninsule du Sinaï occupée depuis la guerre de 1967, de créer des zones démilitarisées dans la région et de normaliser les relations entre les deux pays. Le retrait israélien se déroula selon le calendrier prévu. Israël renonçait à ses bases militaires et aux gisements pétroliers qu'il avait mis en valeur, mais obtenait la garantie qu'une nouvelle guerre totale israélo-arabe serait désormais improbable avec la participation de l'Égypte. L'Égypte, tout comme Israël, recevait la promesse d'une aide militaire massive des États-Unis. Israël aurait clairement souhaité conclure un traité analogue avec ses autres voisins.

Beaucoup plus controversé était le second volet des accords, qui portait sur le problème palestinien. Il prévoyait des négociations auxquelles participeraient d'abord l'Égypte, Israël et la Jordanie en vue de doter les habitants de la Cisjordanie et de la bande de Gaza d'une «administration autonome élue, jouissant d'une pleine autorité». Une fois cette administration installée, les forces armées israéliennes se retireraient, marquant ainsi le début d'une période de transition de cinq ans durant laquelle le statut final de la Cisjordanie et de la bande de Gaza serait négocié. Après des discussions préliminaires, on avait réussi à énumérer toute une liste de pouvoirs et de responsabilités à être dévolus à l'administration palestinienne autonome. Des progrès avaient donc été enregistrés mais, en 1982, les discussions achoppèrent sur la signification du concept d'«autonomie» qui, pour le gouvernement Begin, s'appliquait «au peuple et non au territoire», sur le statut définitif de la région après la période de transition et sur le droit éventuel des Palestiniens vivant à Jérusalem de participer à l'élection de l'administration autonome. Les responsables jordaniens et palestiniens refusèrent de participer à ces négociations, estimant que la position d'Israël ne favorisait pas des négociations constructives. De plus, l'invasion du Liban au cours de l'été 82 était devenue la principale préoccupation des Israéliens.

Les accords de Camp David attachaient une grande importance à la question de la sécurité pendant la phase de transition et comme élément devant faire partie du règlement final. Ils ne délimitaient pas les frontières, n'abordaient pas la question de Jérusalem, bien qu'elle ait été longuement débattue au cours des négociations. Le Premier ministre Menachem Begin s'opposait à ce que le statut futur de Jérusalem fasse l'objet de négociation ou qu'il soit lié de quelque façon que ce soit à la question de la souveraineté des territoires. Quant au Président Sadate, il demandait à Israël d'accepter que le drapeau musulman ou un drapeau arabe quelconque flotte au-dessus des Lieux saints islamiques de Jérusalem. Mais M. Begin ne voulait rien entendre et s'opposait même à ce qu'un drapeau vert sans emblème y soit installé. Ne pouvant obtenir ce compromis, toute référence à Jérusalem fut omise.



Les accords n'avançaient aucune hypothèse quant à l'issue des négociations sur le statut de la Cisjordanie et de la bande de Gaza après la période de transition. Contrairement aux propositions ultérieures du plan Reagan, les accords n'abordaient pas la question de la souveraineté ultime sur ces territoires. Durant les négociations qui ont abouti aux accords de Camp David, les représentants israéliens ont soutenu que l'article de la résolution 242 des Nations Unies portant sur le retrait des forces militaires n'obligeait pas Israël à se retirer de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, étant donné qu'il ne visait pas nécessairement tous les territoires et ne précisait pas «les territoires occupés» qu'il lui fallait évacuer\*. Tout au long de ces négociations et depuis lors, les gouvernements des premiers ministres Begin et Shamir d'Israël ont soigneusement évité de s'engager à retirer leurs troupes de la Cisjordanie. En signant les accords de Camp David, Israël admettait cependant, pour la première fois, que tout règlement «reconnaîtrait les droits légitimes du peuple palestinien et ses justes revendications».

En tant que signataire de l'entente, Israël a appuyé les efforts de paix de Camp David. L'ancien premier ministre Shamir, qui s'y était à l'origine opposé et s'était abstenu de prendre part au vote de la Knesset sur cette question en 1979, a affirmé aux membres du Comité en novembre 1983 qu'il croyait de son devoir de l'appuyer. Il a précisé que son pays n'était pas satisfait du climat de «paix froide» qui s'était installé entre Israël et l'Égypte non plus que du retrait de son ambassadeur en Israël. Toujours selon M. Shamir, l'ambassadeur israélien en Égypte se plaignait de son isolement et de la propagande antiisraélienne et antisémite qui était diffusée régulièrement dans les médias égyptiens. De son côté, le président Moubarak a déclaré au Comité que l'Égypte avait «misé» sur la paix, au risque de la compromettre, en prenant une initiative courageuse et déterminée, mais qu'Israël ne respectait pas ses engagements. En outre, il a accusé les Israéliens de n'avoir pas tenu la promesse faite au président Sadate de ne pas demander que les négociations de Camp David aient lieu à Jérusalem. L'Égypte considérait que le statut de Jérusalem demeurait un point important des pourparlers, et les autorités du Caire estimaient qu'il était impossible d'y tenir des négociations étant donné que la ville avait été annexée unilatéralement par Israël.

Le Comité Canada-Israël a appuyé les efforts de paix de Camp David, et M. Edgar Bronfman, président du Congrès juif mondial, a affirmé au Comité que l'organisme qu'il représente ainsi que le Congrès juif canadien considéraient les accords de Camp David comme «le seul espoir d'un règlement équitable».

Les Palestiniens et les États arabes, à l'exception de l'Égypte, ont refusé de souscrire aux accords de Camp David et aux arrangements subséquents. Bien que cette entente eût abouti à un traité de paix bilatéral entre l'Égypte et Israël, plusieurs témoins ont fait remarquer au Comité qu'elle n'avait pas sensiblement contribué à résoudre le problème palestinien. Un Palestinien membre du Comité de

\* De l'avis de M. Cyrus Vance, alors secrétaire d'État des États-Unis, Israël répudiait ainsi la position qu'il avait officiellement adoptée en 1968 au sujet de la résolution 242, et qui prévoyait son retrait de tous les fronts, ainsi que l'assurance donnée par M. Begin, en juin 1977, de respecter les engagements pris par les gouvernements israéliens précédents.



solidarité Canada-Palestine, M. Naji Farah, a affirmé par exemple que les accords de Camp David «ne s'attaquent pas au noeud du problème du Proche-Orient, c'est-à-dire au problème palestinien — le droit des Palestiniens à un État et à une identité nationale sur leur propre territoire.»

Un autre porte-parole de ce groupe, M. Khalid Mouammar, se demandait pourquoi les Palestiniens n'avaient rien eu à dire pendant la première phase de négociation des accords qui les toucheraient directement. Aux termes de ces accords, Israël ainsi que la Jordanie et l'Égypte avaient reçu un droit de veto relatif au choix et à la participation de représentants palestiniens, et l'établissement d'une administration palestinienne autonome en Cisjordanie et à Gaza était conditionnelle à leur accord. Le roi Hussein a critiqué les accords de Camp David, déclarant au sous-comité que même si son pays était étroitement concerné par la question, on ne l'avait même pas consulté. Il s'est également opposé au droit de veto d'Israël.

De nombreux témoins se sont aussi montrés déçus de ce que les accords n'abordent pas le problème des colonies israéliennes implantées en Cisjordanie bien que, comme l'a expliqué au Comité M. Elias Freij de Bethléem, cette question ait été longuement discutée à Camp David. Selon M. Freij, le président Carter croyait avoir obtenu du premier ministre Begin le ferme engagement qu'il mettrait fin à l'implantation de colonies en Cisjordanie dès que les négociations prévues dans le cadre de l'Accord commenceraient. Cependant, les accords à peine signés, Israël affirma qu'il ne s'était engagé à suspendre ses activités de peuplement que pour 90 jours. Le maire de Bethléem a aussi fortement critiqué l'ambiguïté de la notion «d'autonomie» pour les Palestiniens et surtout l'interprétation qu'en donnait Israël, qui consentait à leur accorder seulement une autorité administrative limitée.

Bien que les Accords de Camp David n'aient pas résolu le problème palestinien et qu'aussi bien Israël que l'Égypte aient encore certaines insatisfactions, il n'en demeure pas moins que les deux gouvernements en respectent les conditions et apprécient leurs conséquences heureuses. Tout compte fait, ils semblent avoir assez bien servi les deux parties.

### 3. *Le plan Reagan*

Une troisième formule devait servir à «relancer» les négociations. En effet, le président Reagan proposait, le 1<sup>er</sup> septembre 1982, la reprise des pourparlers de Camp David sur la question de l'autonomie de la Palestine. Les discussions devaient mener à l'élection d'un gouvernement souverain palestinien et à une période de transition de cinq ans au cours de laquelle le statut des territoires serait définitivement établi. L'élément nouveau de la proposition du Président américain était qu'au bout de cinq ans, la Cisjordanie et Gaza seraient sous l'autorité d'un gouvernement palestinien autonome associé économiquement à la Jordanie, Israël renonçant à ses revendications et à sa mainmise sur les territoires occupés. Le Président demandait aussi le gel des colonies de peuplement, sans dire toutefois explicitement qu'elles étaient illégales comme l'avait fait le gouvernement Carter. Il pressait les Palestiniens de reconnaître le droit d'Israël à l'existence, et les États arabes d'accepter la présence de ce pays et la possibilité d'un règlement négocié. Le

président Reagan invoquait la résolution 242 de l'ONU comme « pierre angulaire » de toute négociation et souscrivait à l'idée « d'une cession de territoires en échange de la paix ». Même s'il ne demandait pas spécifiquement à Israël de réintégrer ses frontières d'avant 1967, il déclarait que la disposition de retrait prévue dans ladite résolution s'appliquait à tous les fronts. Il rejetait explicitement la participation de l'OLP à d'éventuelles négociations tant qu'elle n'aurait pas accepté les résolutions 242 et 338 de l'ONU.

Si la plupart des observateurs y voyaient une certaine concordance, le plan Reagan allait bien au-delà des Accords de Camp David. Il tentait d'obtenir la participation directe de la Jordanie. Alors que le premier ministre Begin estimait que l'indépendance dont il était question dans les accords prévoyait une autonomie administrative limitée s'étendant à la gestion des *affaires civiles* et non à la gestion du *territoire* de la Cisjordanie et de Gaza, le président Reagan la définissait expressément comme « une autonomie véritable s'appliquant à la gestion des affaires civiles, du territoire et de ses ressources »\*. Et, tandis que théoriquement, les Accords de Camp David auraient pu permettre à Israël d'annexer ou de contrôler de façon permanente la Cisjordanie et Gaza, le plan Reagan supprimait cette option en proposant explicitement leur association à la Jordanie. Il excluait, également, implicitement et explicitement, un État palestinien indépendant. Alors que Jérusalem avait été intentionnellement omise des Accords de Camp David, la proposition du président Reagan en tenait compte et stipulait que cette ville devait rester indivise mais que son statut final devrait être réglé par voie de négociation.

Trois heures à peine après l'annonce du plan Reagan, le gouvernement likoud le rejetait avec véhémence, soutenant qu'il allait à l'encontre de l'esprit et de la lettre des Accords de Camp David. Trois jours plus tard, il annonçait l'allocation de fonds pour l'établissement de nouvelles colonies de peuplement en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Cette réaction a été interprétée par beaucoup d'observateurs comme un nouveau rejet du plan Reagan, qui interdisait explicitement l'établissement d'autres colonies de peuplement. Dans un discours à la Knesset où il expliquait son rejet du plan Reagan, le premier ministre Begin déclarait : « À quiconque voudra nous enlever la Judée et la Samarie, nous dirons : la Judée et la Samarie appartiendront au peuple juif jusqu'à la fin des temps ».

Par contre, le parti travailliste, qui formait alors l'opposition en Israël, l'avait appuyé, y voyant une initiative porteuse de paix. Le nouveau gouvernement d'unité nationale, formé en 1984 et dirigé par M. Peres du parti travailliste, ne s'est pas encore prononcé sur les propositions du président Reagan.

Pendant un certain temps l'OLP hésita à se prononcer. Puis, en 1983, son Comité exécutif rejeta un projet d'accord, laborieusement élaboré entre le roi Hussein et Arafat, visant à donner à la Jordanie un mandat de négocier au nom des Palestiniens. En rejetant cette proposition, il rejetait également le plan Reagan. Le

\* Au cours d'une visite au Proche-Orient au début de 1983, le président Carter, qui avait négocié les Accords de Camp David avec le premier ministre Begin, contesta dans ses déclarations l'interprétation étroite donnée par le gouvernement israélien de l'expression « pleine autonomie » utilisée dans le texte des accords.

président, à l'époque, du Conseil national de la Palestine a expliqué aux membres du sous-comité, à Damas, que l'OLP s'était opposée au plan Reagan parce qu'il ne faisait pas mention de cette organisation, qu'il ne faisait pas référence à l'autodétermination, et qu'il prévoyait que les frontières de la Palestine seraient fixées uniquement par Israël et la Jordanie. Il se demandait aussi pourquoi la Jordanie engagerait des négociations au nom des Palestiniens alors que ceux-ci devraient y être partie. Devant le Comité à Ottawa en 1984, M. Zehdi Terzi, observateur permanent de l'OLP aux Nations Unies, a dit qu'on n'avait pas établi précisément quelle latitude l'OLP devait laisser au roi Hussein quand il négocierait en son nom. L'OLP avait demandé au roi s'il allait négocier le retrait d'Israël aux frontières d'avant 1967, mais celui-ci ne pouvait lui donner l'assurance que les États-Unis étaient vraiment résolus à mettre en oeuvre la résolution 242. Selon le témoignage de M. Terzi, c'est ce qui avait amené l'OLP à nuancer son rejet de la proposition. Lorsque le leader de l'OLP avait conclu avec la Jordanie le 11 février 1985 un accord prévoyant une action commune en vue de négociations, le Comité exécutif de l'OLP a de son côté publié une déclaration de «clarification» environ une semaine plus tard, refusant que le plan Reagan serve de fondement à cet accord.

Par ailleurs, de nombreux témoins et interlocuteurs ont dit au Comité que le plan Reagan jouissait d'un large appui, notamment chez les chefs d'États arabes. Le Prince Saoud, ministre des Affaires extérieures d'Arabie Saoudite, déplorait que ce plan passe sous silence la question de l'autodétermination de la Palestine, estimant malgré tout qu'il pouvait servir de point de départ à des négociations. Le roi Hussein qualifiait la proposition du président d'initiative «courageuse et positive». Quant à son ministre des Affaires étrangères il disait que, puisque cette question touchait la Jordanie plus que tout autre pays arabe, son pays était «disposé à prendre un risque calculé pour l'amour de la paix» et qu'en conséquence, il appuierait la proposition. Dans son témoignage devant notre Comité et celui de la Chambre des communes, le président Moubarak d'Égypte a dit qu'il considérait le plan Reagan comme un prolongement des Accords de Camp David et qu'il avait encouragé les Jordaniens à essayer d'établir des liens avec les Palestiniens pour que des négociations puissent être entamées. Le président égyptien estimait que la colonie palestinienne en Cisjordanie devrait, au départ du moins, être rattachée à la Jordanie, conformément à la proposition de M. Reagan, pour apaiser les craintes des Israéliens en matière de sécurité.

Le maire Freij de Bethléem a dit au Comité qu'en tant que Palestinien de Cisjordanie, il acceptait le plan Reagan: «Je l'ai accepté parce que, si nous perdons la Cisjordanie et Gaza, nous perdons tout. J'ai pensé qu'il valait mieux nous accrocher au plan Reagan et entamer le processus de paix». Il ajoutait que ce plan était meilleur que celui de Camp David, mais se demandait si les États-Unis eux-mêmes le prenaient vraiment au sérieux «... puisque, dès que le président Reagan l'eut annoncé, les Israéliens ont réagi en décidant d'implanter 57 nouvelles colonies de peuplement et que c'est avec des dollars américains, d'une façon ou d'une autre, que ces colonies sont établies.»

Prenant une position moins pragmatique que celle du maire Freij, le Comité de solidarité Canada-Palestine a rejeté le plan Reagan, qui fixait d'avance les



relations d'un État palestinien avec la Jordanie et ne prévoyait pas la participation de l'OLP aux négociations. Le Comité Canada-Israël a ajouté qu'il n'acceptait ce plan que dans la mesure où il prolongeait les Accords de Camp David, ce qui n'indique pas s'il en appuie les éléments clés, c'est-à-dire la souveraineté jordanienne éventuelle sur la Cisjordanie et Gaza et le gel des colonies de peuplement. Dans son mémoire, le CCI précisait que le Canada devrait avoir pour politique de ne pas «préjuger de l'issue» d'éventuelles négociations, c'est-à-dire qu'il devrait avoir une politique ouverte à toutes les options, y compris celle d'un éventuel contrôle par Israël.

#### 4. *La Charte de Fez*

En septembre 1982, lors du Sommet de Fez au Maroc, les chefs d'État arabes ont publié une déclaration qui proposait un cadre arabe commun pour l'établissement d'un plan de paix. Il s'agissait d'une version modifiée d'un plan proposé en 1981 par le roi Fahd d'Arabie Saoudite, alors prince héritier. La Charte de Fez semblait souscrire au principe essentiel de la résolution 242 qui préconisait la paix au prix d'un échange de territoires. Il prenait fermement parti pour un État palestinien indépendant, contrairement aux Accords de Camp David et aux propositions du président Reagan, bien que les leaders arabes se soient abstenus de délimiter les frontières de cet État. Il réclamait le démantèlement des colonies de peuplement israéliennes dans les territoires occupés et demandait que Jérusalem-Est devienne la capitale du nouvel État palestinien.

En déclarant que tous les pays de la région avaient le droit de vivre en paix, les leaders arabes réunis à Fez reconnaissaient implicitement, pour la première fois, que l'État d'Israël avait le droit d'exister. Mais le plan de Fez est avare de détails. Tout ce qu'il dit de la phase de transition, c'est qu'elle durerait trois mois au cours desquels la Cisjordanie et Gaza seraient placés sous le contrôle des Nations Unies. Aucune indication précise n'est donnée sur les arrangements en matière de sécurité, si ce n'est que la sécurité des pays de la région serait garantie par le Conseil de sécurité. L'Union Soviétique participerait à ce règlement par le truchement de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil de sécurité.

En plus de rejeter toute idée de redivision de Jérusalem comme le proposait la Charte de Fez, des porte-parole israéliens ont nié que celle-ci comportait une reconnaissance implicite de l'État d'Israël. Étant donné que la Charte de l'OLP continue de réclamer la destruction de cet État, ils exigent la reconnaissance explicite du droit d'exister d'Israël. Jusqu'à maintenant, l'OLP n'a pas obtempéré à cette exigence. À cet égard, le président à l'époque du Conseil national de la Palestine (CNP) a dit aux membres du sous-comité à Damas en 1983 que l'OLP avait adopté les principes de la Charte de Fez qui conféraient à tous les États de la région, aussi bien à l'État palestinien qu'à l'État d'Israël, le droit de vivre en paix. Il signalait que l'OLP était liée par les dispositions de la Charte de Fez, qu'elles lui plaisent ou non. Il niait que l'OLP veuille encore aujourd'hui refouler les Israéliens jusqu'«à la mer», répétant que la Charte de l'OLP n'avait plus cours et que c'était désormais la Charte de Fez qui prévalait. M. Terzi avait exprimé la même opinion devant le Comité à Ottawa en disant que les décisions prises par le CNP depuis la



Charte de l'OLP avaient contribué à faire «évoluer positivement» la situation. Il avait ajouté:

«Le fait que l'OLP ait accepté le plan Fez élaboré lors du Sommet des pays arabes, qui recommande l'établissement d'un État palestinien indépendant sur le territoire de la Palestine qui était occupé par les Israéliens en 1967, est indicateur de la façon dont nous avons agi et réagi face aux réalités de la vie.» (II, 3:15)

Un fait demeure toutefois, c'est que la question de la reconnaissance d'Israël, tout comme l'endossement explicite de la résolution 242 de l'ONU, continue de faire l'objet de divisions au sein de l'OLP.

Nonobstant l'opinion émise par l'OLP sur les principes énoncés au Sommet de Fez, la Charte de Fez, bien qu'ambiguë et provisoire, représentait un succès pour tous ceux qui, dans le monde arabe, soutiennent que l'existence de l'État arabe d'Israël doit être officiellement reconnue. Les Arabes modérés estiment que pour rallier tous les chefs d'État arabes aux principes de la Charte, il aurait fallu démolir les arguments de ceux qui veulent retarder indéfiniment toute issue, même au risque de perdre toute chance de récupérer les territoires occupés. Selon les partisans de la ligne dure, il n'existe à peu près pas de formule de règlement négocié avec Israël qui soit acceptable.

## *B. Israël*

Depuis sa création il y a à peine 37 ans, Israël est devenu un État moderne comptant à son actif d'impressionnantes réalisations dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture, de la recherche scientifique, des banques et des communications, pour ne nommer que ceux-là. Ce qui frappe encore davantage, c'est le régime de démocratie parlementaire adopté par ce nouvel État. Le Comité Canada-Israël a dit de ce pays qu'il formait «une société démocratique hybride, où les citoyens participent quotidiennement au processus politique.» Quiconque visite Israël est en mesure de confirmer qu'il se trouve effectivement en présence d'une société démocratique ouverte où les médias, plus particulièrement la presse écrite, diffusent sans restriction toutes les grandes idées du jour, et où le Parlement israélien, la Knesset, passe les politiques gouvernementales au crible de la critique et du débat.

Tout nouvel État fait face à d'énormes problèmes. Mais pour Israël la conjoncture est un peu particulière. Il est une terre d'accueil non seulement pour les Juifs qui émigrent de l'étranger, mais aussi pour plus de 500 000 réfugiés juifs qui ont fui des territoires arabes voisins. Malgré toutes ces difficultés, ses progrès ont été remarquables. D'ailleurs, son émergence au rang des États modernes est d'autant plus frappante qu'Israël a été obligé par-dessus le marché d'assurer sa sécurité et de se défendre.

### *1. Israël et la défense de sa sécurité*

Depuis l'adoption en 1947 de la résolution 181 de l'ONU, Israël est entré cinq fois en guerre contre un ou plusieurs de ses voisins arabes. Les revendications

antagonistes des Israéliens et des Palestiniens au sujet du même territoire sont au coeur de cet interminable conflit. Avant 1967, le litige portait sur la partie de la Palestine assignée à l'État d'Israël dans le plan de partage des Nations Unies de 1947 et sur le territoire sous contrôle israélien lors de la signature de l'armistice marquant la fin des hostilités en 1949. Après la guerre de 1967, le territoire contesté était devenu surtout le territoire envahi par Israël pendant cette guerre, incluant la Cisjordanie, Jérusalem-Est, Gaza, les hauteurs du Golan et le Sinaï.

Puis, en 1982, conformément aux dispositions du traité de paix israélo-égyptien signé en 1979 dans le cadre des Accords de Camp David, Israël restituait à l'Égypte la péninsule un peu éloignée du Sinaï, en grande partie déserte mais pourvue de ressources pétrolières. Rien de tel n'a pu être réalisé encore pour la Cisjordanie, la bande de Gaza ou les hauteurs du Golan. Ces régions qui, d'une part, revêtent une importance capitale pour la sécurité d'Israël et qui, d'autre part, sont habitées par 1,3 million de Palestiniens, demeurent au centre même du conflit et conditionnent le succès des initiatives de paix. De l'avis d'Israël, leur statut est non seulement lié à la question de la sécurité d'Israël, mais à son souhait de voir les pays arabes lui en reconnaître la propriété.

Le Comité s'est fait dire à maintes reprises que la politique d'Israël concernant les territoires occupés visait avant tout à assurer sa propre sécurité. Géographiquement parlant, la vulnérabilité du territoire israélien est évidente. Comme l'expliquait le Comité Canada-Israël aux membres de notre Comité, l'ensemble du territoire d'Israël d'avant 1967 peut être compris dans l'étroit corridor situé entre Montréal et Toronto, c'est-à-dire à l'intérieur d'une bande de terre de moins de 400 kilomètres de longueur et de seulement 15 kilomètres de largeur, à son point le plus étroit. En outre la population d'Israël est considérablement inférieure à celle de ses voisins: comptant à peine 3,5 millions d'habitants, Israël est entouré des États arabes de la Syrie, du Liban, de la Jordanie et de l'Égypte, qui comptent une population totale d'environ 70 millions d'habitants. Et au-delà, d'autres pays arabes en comptent des dizaines de millions d'autres. Parmi ces pays, seule l'Égypte a reconnu l'État d'Israël. Il est donc tout à fait naturel et compréhensible que les Israéliens pensent à leur sécurité et s'inquiètent de leur survie comme pays.

La menace la plus grave pour Israël est la présence des forces armées des États arabes avoisinants. Au cours des séances tenues à Tel-Aviv, les membres du Comité qui ont pris connaissance des statistiques sur l'importance et la force des armées arabes, ont pu se rendre compte du niveau de perfectionnement de l'armement de ces pays et du risque d'intervention qui menace Israël. Tout en étant conscients de l'influence considérable qu'exerce l'Union Soviétique sur la Syrie, les représentants israéliens ont déclaré qu'il était peu probable que l'URSS intervienne directement dans un éventuel conflit.

Le Comité comprend la grande inquiétude d'Israël en matière de sécurité, compte tenu notamment des menaces souvent proférés par les États arabes à l'endroit d'Israël. Mais il n'est pas sans savoir qu'Israël est militairement plus fort que ses voisins immédiats et que les forces armées tant terrestres qu'aériennes de ce petit pays sont peut-être les plus efficaces au monde. Cette supériorité jouerait en sa

faveur, en particulier en cas d'affrontement violent de courte durée, bien que, comme toute armée moderne, les forces israéliennes soient vulnérables à la guerre d'usure qu'elles ont dû mener au Liban. En outre, Israël reçoit des États-Unis une aide militaire active qu'ils ne lui retireront pas de sitôt.

Comme il doit disposer d'un délai d'alerte suffisant pour mobiliser son armée de réserve, constituée en grande partie de civils, aucun gouvernement israélien ne peut songer à appliquer à la Cisjordanie le même mode de retrait qu'au Sinaï. L'étroitesse médiane de son territoire le rendrait trop vulnérable à une offensive arabe concertée s'il évacuait la région de la Cisjordanie. Les quartiers populeux situés le long de la côte méditerranéenne pourraient être facilement atteints par des missiles lancés des collines cisjordanienues. Le Comité Canada-Israël a déclaré à ce sujet ce qui suit:

«Israël a une superficie totale inférieure à 8 000 milles carrés. Une artillerie moderne installée en Cisjordanie menacerait 90 p. 100 de la population civile d'Israël et pratiquement toute son infrastructure agricole et industrielle; des missiles anti-aériens contrôlraient son espace aérien et menaceraient son unique lien avec le monde extérieur, l'aéroport international de Lod, et son plus important port sur la Méditerranée, Haïfa.» (35:10)

Les deux principaux partis politiques israéliens ont à cet égard, des visions différentes. Partant du principe qu'il lui fallait doter Israël d'une solide stratégie de défense, le gouvernement du Likoud, au pouvoir de 1977 au milieu de 1984, avait fondé sa politique de défense sur l'hypothèse que la sécurité d'Israël ne pourrait être assurée qu'à la condition de contrôler la plus grande partie, sinon l'ensemble, des territoires situés à l'ouest du Jourdain. Cette attitude différait de celle du gouvernement travailliste précédent, qui était prêt à appliquer le principe de la «cession de territoires en échange de la paix» contenu dans la résolution 242 des Nations Unies et à se retirer d'une partie sinon de la totalité de la Cisjordanie, pourvu qu'il conserve le contrôle de certaines zones stratégiques le long du Jourdain.

Ce sont surtout les questions de sécurité et un ardent désir de voir s'instaurer la paix qui ont poussé Israël à conclure, aux termes des Accords de Camp David, un traité de paix bilatéral avec l'Égypte en 1979. Ce pays, qui compte plus de 40 millions d'habitants, possède l'armée la plus importante des États arabes. Par ce traité de paix, Israël était non seulement reconnu par un important pays arabe de première ligne, mais réussissait en outre à neutraliser son front sud et à s'assurer, par la démilitarisation du Sinaï, cette solide défense stratégique qu'il recherchait. Il perdait toutefois les avant-postes qu'il avait construits dans le Sinaï, certains sites touristiques qu'il avait établis le long des berges du Golfe d'Akaba et de bons puits de pétrole qu'il avait explorés dans le Golfe de Suez. En outre, le gouvernement devait procéder au démantèlement des colonies juives installées dans la région, tâche plutôt délicate sur le plan politique. L'Égypte, quant à elle, s'était accaparée les champs pétrolifères et avait reçu une aide économique et militaire substantielle des États-Unis, mais elle subissait, du même coup, l'ostracisme politique et les sanctions économiques de la part des États arabes. Certains décidèrent de retirer leurs ambassadeurs du Caire, d'autres mirent fin à leur aide économique et à leurs facilités de crédit et, enfin, on déménagea le siège de la Ligue arabe du Caire à



unis. De l'avis de tous les États arabes, si l'invasion du Liban en 1982 avait été rendue possible, c'était grâce à la sécurité qu'Israël s'était acquise sur le front égyptien.

Jusqu'en 1982, on avait assisté à une normalisation croissante, bien que lente, des relations entre Israël et l'Égypte. Mais après l'invasion du Liban, les rapports entre les deux pays se sont refroidis. Devant le Comité mixte, le président Moubarak a déclaré que l'Égypte considérait cette invasion comme une violation des Accords de Camp David, où il avait été convenu que le problème ne pourrait être résolu que d'une façon pacifique. Plus tard, pour protester contre les massacres tragiques de Sabra et de Chatilla, l'Égypte rappelait son ambassadeur d'Israël, mesure que l'ancien ministre de la Défense d'Israël, M. Moshe Arens, devait qualifier de violation du traité de paix. Une «paix froide» s'est donc installée entre les deux pays, mais les touristes continuent de se rendre en Égypte et, de son côté, l'Égypte continue de vendre le pétrole du Sinaï à Israël au même prix de faveur que celui qui avait été prévu dans les Accords de Camp David. À la fin de 1984, la tension s'était quelque peu relâchée, au point qu'Israël et l'Égypte acceptaient d'entamer des pourparlers concernant le centre de villégiature de Taba dans le Golfe d'Akaba dont les deux pays se disputaient la propriété. Il se pourrait qu'il y ait encore un autre «dégel» si le gouvernement de coalition au pouvoir en Israël réussit à retirer ses troupes du Liban.

On a fait valoir des questions de sécurité pour justifier l'opération militaire dite «Opération de paix pour la Galilée», entreprise par Israël au Liban en juin 1982. Le but déclaré des Israéliens était de déloger les forces de l'OLP d'une zone de 40 kilomètres au nord de la frontière israélo-libanaise où les roquettes de l'OLP menaçaient la Galilée. Même si cette longue campagne fut un succès militaire, la critique générale qu'elle suscita à l'étranger, conjuguée aux pertes constantes qui ont été subies et aux difficultés que les autorités israéliennes ont éprouvées quand elles ont voulu retirer leurs troupes, ont fait naître une vive controverse et beaucoup de suspicion dans le pays.

Cette controverse portait sur le poids relatif des avantages et des inconvénients qui avaient résulté du conflit. En matière de sécurité, les gains avaient semblé importants au départ: l'armée israélienne avait réussi à chasser du nord de sa frontière l'artillerie de l'OLP, qui n'avait par contre pas été attaquée depuis plus d'un an; elle avait réussi à balayer ou à disperser les forces de l'OLP; elle avait enfin complètement détruit le dernier théâtre d'opérations de l'OLP dans un État voisin. Par contre, l'invasion israélienne avait permis à la Syrie de renforcer et de rééquiper ses forces au Liban malgré la défaite qu'elle avait subie antérieurement; elle avait réussi à affaiblir la position des Phalangistes alliés et à rendre plus hostile et plus réactionnaire la faction shiite au Sud-Liban. Le leadership d'Arafat était demeuré incontesté, malgré les divisions internes au sein de l'OLP. Depuis lors, un projet de traité israélo-libanais, préparé avec l'appui des États-Unis, mais qui ne tenait pas compte du rôle et de l'influence de la Syrie au Liban, a été rejeté par le gouvernement libanais. Israël aurait espéré que ce traité soit conçu sur le modèle du traité de paix israélo-égyptien et qu'il mène à la normalisation des relations commerciales et diplomatiques avec les pays sis au nord de sa frontière. Le bilan de la guerre a été



lourd pour Israël: plus de 600 soldats tués et 4 000 blessés. Contrairement aux guerres précédentes, l'invasion du Liban avait soulevé la controverse à l'intérieur du pays et certains réservistes avaient même refusé de participer au combat. L'économie du pays était confrontée à d'énormes tensions, tant directement, en raison du coût de la guerre et de l'occupation, qu'indirectement, en raison du service militaire supplémentaire que les Israéliens avaient dû assurer. Sur le plan international, Israël avait perdu beaucoup de son prestige, car les médias avaient rendu compte en détail de sa marche sur Beyrouth vers le nord, bien au-delà de son objectif initial de 40 kilomètres, de même que du bombardement de Beyrouth. Tout compte fait, les suites de l'invasion libanaise avaient semé le doute dans l'esprit de nombreux Israéliens sur l'efficacité des actions militaires comme solution à tous les problèmes de sécurité.

Israël compte sur l'appui militaire et économique des États-Unis pour assurer sa sécurité. En effet, les États-Unis lui fournissent la plus grande partie de son armement et une aide militaire considérable. Et tout récemment, les deux pays ont conclu un accord de coopération militaire stratégique. À la fin de 1984, Israël avait reçu 1,7 milliard de dollars à titre d'aide militaire des États-Unis, dont la moitié lui a été versée sous forme de subvention directe non remboursable. Devant les difficultés qu'Israël éprouvait à s'acquitter de sa dette antérieure (un délai de grâce de dix ans lui avait été accordé à l'époque de la guerre de 1973 pour le remboursement des prêts), le gouvernement américain lui a consenti, à titre gracieux, pour l'année financière 1985, une aide militaire directe non remboursable de 1,4 milliard de dollars, qu'il a proposé d'augmenter à 1,8 milliard pour l'année financière 1986. En plus, les États-Unis ont, en 1984, accordé une aide économique d'environ 850 millions de dollars qu'ils ont portée à 1,2 milliard pour l'année financière 1985 et payée en un seul plutôt qu'en quatre versements, comme dans le passé. En décembre 1984, il était devenu évident qu'en raison de la gravité de la crise économique en Israël, celui-ci aurait besoin d'une aide beaucoup plus considérable, dans l'immédiat ainsi qu'au cours de la prochaine année financière. Pour répondre à ce besoin, le gouvernement américain accepta d'accorder 1,5 milliard de dollars de plus en aide économique à Israël, montant qui serait réparti sur les années financières 1985 et 1986.

Les problèmes liés à la sécurité sont amplifiés par la détérioration de la situation économique en Israël: déficit énorme, inflation rampante et budget militaire très lourd. Le taux d'inflation en Israël dépassait 150 p. 100 en 1983, grimpait au-dessus de 400 p. 100 au début de 1984 et atteignait les 1 000 p. 100 au début de 1985. La balance des paiements accuse un déficit de 5 milliards de dollars, la dette étrangère s'élève à près de 25 milliards alors que le taux annuel de croissance économique est d'à peine 0,5 à 1 p. 100. Le budget annuel de la défense est d'environ 5 milliards de dollars. Le maintien des troupes israéliennes au Liban coûtait 1 million de dollars par jour. La situation économique fut le thème central de la campagne électorale de 1984. En novembre 1984, le nouveau gouvernement instituait un programme d'austérité qui comportait un gel des salaires et des prix pendant trois mois. Aux yeux de certains observateurs, ces mesures étaient trop timides pour régler les difficultés économiques d'Israël et le gouvernement du président Reagan a reporté pendant plusieurs mois sa décision de lui accorder l'aide

économique qu'il demandait pour 1986 tant qu'il n'aurait pas fait la preuve qu'il est prêt à s'imposer d'autres compressions.

Les Israéliens s'accordent à dire que l'avenir de la Cisjordanie revêt une importance capitale pour leur sécurité. Mais si l'occupation de cette région leur assure une sécurité immédiate, l'absence de tout progrès dans le règlement de la situation les place devant un avenir bien fragile. Les revenus pétroliers arabes et la concurrence que se livrent notamment l'URSS, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et le Brésil, pressés de vendre à quiconque des armes de plus en plus modernes et perfectionnées et souvent à des prix de faveur, contribuent à entretenir une course perpétuelle aux armements entre Israël et ses voisins, de même qu'entre les États arabes rivaux. Beaucoup d'Israéliens estiment que leurs opérations militaires récentes au Liban n'ont abouti ni à la paix ni à la sécurité; au contraire avec elles, le risque d'un affrontement encore plus coûteux et plus mortel ne s'est qu'accru. À leur avis, la Cisjordanie n'offre plus la même protection qu'il y a quelques années. D'ores et déjà, les pays arabes peuvent disposer d'un armement de plus en plus diversifié, perfectionné et précis, de sorte qu'il n'existe plus, à toutes fins pratiques, de cibles en Israël qui soient hors d'atteinte des attaques lancées des pays arabes avoisinants.

Israël demeure en outre menacé par les activités terroristes, qui, depuis 1965, ont causé des pertes très lourdes, soit plus de 7 500 victimes, surtout parmi la population civile. Bien que les autorités gouvernementales d'Israël à Tel-Aviv ne croient pas que le terrorisme représente un danger pour l'existence d'Israël, elles estiment qu'il perturbe les conditions de vie des Israéliens et qu'il est difficile et coûteux à combattre. Les actes isolés de terrorisme demeureront probablement un problème, même après la conclusion d'un accord en Cisjordanie, mais ils seront sans doute alors moins graves. De l'avis de l'honorable Robert Stanfield, le meilleur moyen d'inciter à la modération les éléments extrémistes de l'OLP est de montrer une certaine ouverture aux demandes palestiniennes.

Le Comité doute qu'Israël puisse réussir à long terme à prévenir toute atteinte à sa sécurité en essayant de maintenir sa supériorité militaire sur ses voisins arabes hostiles. Seuls la négociation et le compromis permettront à Israël de faire reconnaître officiellement les frontières des territoires qu'il occupait lors de la guerre de 1967. Comme le signalait le représentant de l'OLP aux membres de notre Comité, «l'État d'Israël serait dans une position beaucoup plus solide s'il n'y avait pas deux millions de Palestiniens qui exigeaient le droit de retourner dans leur patrie.» M. Robert Stanfield s'est dit d'avis qu'Israël ne peut plus assurer sa sécurité simplement en agrandissant son territoire: «La seule façon d'obtenir une sécurité relative, a-t-il dit, est d'en venir à un accord, à un règlement, que les habitants de la région estiment sensé et raisonnable.» Selon toute vraisemblance, le problème palestinien demeurera un des le principaux facteurs de déstabilisation au Proche-Orient tant que l'on n'aura pas réussi à le résoudre. Un règlement serait encore le meilleur moyen d'assurer la sécurité d'Israël et de bannir le terrorisme.

## 2. *Israël, la Cisjordanie et Gaza*

À l'heure actuelle en Israël, on n'a pas encore réussi à s'entendre sur une politique globale régissant l'avenir de la Cisjordanie, territoire de la plus haute importance stratégique pour la sécurité d'Israël et pour la paix dans la région. Les deux principaux partis politiques ont des visions opposées sur les objectifs à atteindre, et leurs divergences posent des contraintes au gouvernement de coalition tant en ce qui concerne son administration de la région que sa capacité de négocier une solution.

Un ancien président d'Israël, actuellement vice-premier ministre travailliste au sein de la coalition gouvernementale, M. Yitzhak Navon, faisait le commentaire suivant au cours d'une entrevue donnée à la presse à Ottawa, en novembre 1984, sur les difficultés qu'éprouvait son gouvernement à mettre au point une politique sur la Cisjordanie: «Nous savons qu'il n'est pas possible de poursuivre notre politique—dont l'objectif est la rétrocession d'une partie des territoires occupés dans le cadre d'une entente avec la Jordanie—et de respecter en même temps son [celui du Likoud] programme qui prône l'établissement de colonies de peuplement partout».

Pendant la campagne électorale de 1984, le parti travailliste s'était dit prêt à céder des territoires en échange de la paix. Aussi bien lorsqu'il était chef de l'opposition que maintenant qu'il est premier ministre, M. Peres avait dit que son parti accepterait de redonner une partie de la Cisjordanie à la Jordanie dans le cadre de négociations de paix, car, avait-il dit, «nous ne voulons pas d'un État binational» constitué d'Arabes et de Juifs.

Toutefois, le parti Likoud, qui prétend que les territoires occupés lui appartiennent en vertu d'un droit historique, n'est pas d'accord avec cette approche. L'ancien premier ministre du Likoud, Menachem Begin, a exprimé clairement que la détermination de son parti de maintenir un contrôle sur toute la Cisjordanie et de continuer d'en réclamer la souveraineté découle de son attachement historique et religieux au rêve de L'Eretz ou du Grand Israël, tout autant que de son souci d'assurer la sécurité du pays. L'Eretz, patrie historique des Juifs d'Israël, englobe les territoires occupés de la Cisjordanie d'aujourd'hui, jadis connus sous le nom de Judée et de Samarie. En mai 1981, le premier ministre Begin clamait bien haut devant des colons juifs de Cisjordanie: «Moi, Menachem, fils de Ze'ev et de Hana Begin, jure solennellement qu'aussi longtemps que je servirai mon pays comme premier ministre, je ne permettrai pas qu'Israël abandonne la moindre parcelle de la Judée, de la Samarie, de la bande de Gaza et des hauteurs du Golan.»

En fait, l'accord qui a conduit à la formation du gouvernement de coalition Herut/Likoud en 1977 reposait sur l'affirmation de la «souveraineté éternelle» d'Israël sur la Judée et la Samarie, que le gouvernement israélien appelle maintenant la Cisjordanie. C'est la politique du Grand Israël qui semble avoir guidé le gouvernement Begin dans son interprétation de la clause de retrait contenue dans la résolution 242 de l'ONU qui ne s'appliquait, à ses yeux, qu'au Sinaï. Elle aurait également donné le ton aux activités de peuplement de l'ancien gouvernement israélien et orienté sa décision de rejeter le plan Reagan.



En 1984, on retrouve cette divergence d'opinion dans le document du gouvernement de coalition intitulé «Les grandes lignes directrices», sur lesquelles s'appuyait l'accord de coalition. Le libellé de ces lignes directrices était très général et très vague, mais il spécifiait que le gouvernement poursuivrait ses efforts de paix dans le cadre des accords conclus à Camp David, et qu'à cette fin, il entendait «repandre les négociations en vue de garantir une pleine autonomie aux Arabes qui habitent la Judée, la Samarie et la bande de Gaza». Cependant, le Likoud avait également obtenu du gouvernement de coalition qu'il s'engage à n'apporter aucun changement aux statuts politiques de la Cisjordanie et de la bande de Gaza sans son consentement. Peu après l'arrivée au pouvoir du gouvernement de coalition en septembre 1984, le chef du parti Likoud, le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, M. Shamir, affirmait qu'il refuserait de soutenir le gouvernement si celui-ci tentait de rétrocéder une partie de la Cisjordanie en échange de la paix.

En signant les Accords de Camp David, le premier ministre Begin s'était engagé à donner, dans les cinq années subséquentes, une autonomie limitée aux Palestiniens, mais il a plus tard assorti son offre d'une exigence qui aurait eu pour effet de soumettre définitivement cette région à la domination des Israéliens. Pressé par les membres du Comité d'expliquer les intentions d'Israël sur le statut juridique de la Cisjordanie, M. Shamir, alors premier ministre, n'avait pu s'empêcher de répondre: «J'espère que d'ici cinq ans, j'aurai trouvé une solution.» Mais en mai 1984, dans une déclaration à la Knesset, il a été plus explicite: «Nous n'accepterons aucune condition préalable [dans nos négociations avec les gouvernements arabes] et ne promettons aucune concession concernant la souveraineté d'Eretz Israël.»

Au cours du débat interne sur l'avenir des territoires occupés, qui se poursuit toujours, le gouvernement du Likoud s'est vu reprocher par le parti travailliste de l'opposition d'avoir entrepris une démarche qui aurait mené à l'annexion de la Cisjordanie par Israël. On n'avait notamment pas réussi à s'entendre sur la place qu'occuperaient les Palestiniens de Cisjordanie dans un État d'Israël élargi. Certains Israéliens alléguaient que si Israël devait ultimement annexer la Cisjordanie, on ne pourrait pas traiter les Palestiniens comme des citoyens de deuxième ordre en leur refusant des droits politiques fondamentaux. Pourtant, leur reconnaître ces droits équivaldrait à créer un État binational, tout à fait incompatible avec l'objectif initial du sionisme, qui vise essentiellement la création d'un État juif. En outre, on appréhendait que les 700 000 Palestiniens de la Cisjordanie et les 450 000 autres qui vivent à Gaza en viennent à détenir la balance du pouvoir à la Knesset. Avec les 500 000 Arabes qui vivaient sur le territoire d'Israël avant 1967, on craignait même qu'ils forment un jour une majorité, si leur taux de natalité restait plus élevé que celui des Juifs en Israël. Cet argument a été repris par M. Yitzhak Rabin, l'ancien premier ministre du parti travailliste, maintenant ministre de la Défense, qui expliquait au sous-comité en novembre 1983 qu'il s'opposait à l'annexion de la Cisjordanie parce que si un jour Israël venait à exercer la souveraineté sur ces territoires, il lui faudrait offrir la citoyenneté à plus de 1 million de Palestiniens arabes vivant là. Israël s'en trouverait agrandi et comprendrait 38 p. 100 de Palestiniens. M. Rabin a dit que cela signifierait qu'Israël perdrait son caractère juif, et cesserait par conséquent d'être l'État juif créé autrefois.



Une autre solution, qui a aussi ses adeptes, prévoit que cet Israël élargi demeure un État juif en privant les Palestiniens de leur droit électoral. Les observateurs estiment qu'une telle option est si contraire aux principes démocratiques qui ont cours en Israël qu'elle est inacceptable; certains opposants la qualifient de solution d'«apartheid».

Certains Israéliens, y compris quelques membres de la Knesset, ont évoqué, devant les membres du comité, une troisième solution: expulser les Palestiniens ou, à tout le moins, les encourager activement à quitter la Cisjordanie et la bande de Gaza et les inviter à s'installer en Jordanie. Bien que ce groupe pour qui «la Jordanie est la Palestine» soit actuellement minoritaire, il compte des défenseurs puissants qui pourraient, si les circonstances changeaient, gagner d'autres adeptes à leur cause.

M. Bronfman, président du Congrès mondial des Juifs, a déclaré au Comité en 1983 que le gouvernement du Likoud qui, selon lui, n'a pas un mandat solide, était décidé à maintenir la souveraineté d'Israël sur la Cisjordanie. Il a fait remarquer toutefois qu'un autre groupe de députés à la Knesset, aussi important en nombre, n'était peut-être pas aussi intraitable sur cette question.

Très peu d'Israéliens préconisent la formation d'un État palestinien indépendant en Cisjordanie. M. Bronfman doute qu'un chef politique israélien puisse politiquement survivre s'il acceptait l'établissement d'un tel État. Il se demande aussi si cet État serait économiquement viable. D'autres témoins appelés à comparaître devant le Comité n'étaient pas d'accord avec lui sur ce point. Toutefois, M. Bronfman a effectivement avancé la possibilité qu'une fois le processus d'autonomie engagé, les Palestiniens de la Cisjordanie pourraient opter pour une forme de confédération avec Israël. C'est la conclusion à laquelle il est arrivé après avoir observé «qu'un très grand pourcentage de l'activité économique des Palestiniens de Cisjordanie était lié à l'économie d'Israël», et que «des milliers de Palestiniens vont sur les plages de la Méditerranée en Israël, [ce qui] pourrait laisser croire qu'ils préfèrent ce mode de vie.» Toutefois, il a dit douter que le monde arabe accepte cette solution, ou encore qu'Israël accepte que les Palestiniens de la Cisjordanie deviennent des citoyens israéliens à part entière «puisque Israël serait aux prises avec le même problème démographique que le roi Hussein aujourd'hui.»

Par conséquent, alors que la grande majorité des Israéliens rejettent l'idée d'un État indépendant palestinien en Cisjordanie et favorisent plutôt le maintien de la souveraineté d'Israël sur Jérusalem, le consensus en Israël au sujet du statut des territoires occupés ne dépasse pas ces considérations, comme d'ailleurs le reflète l'opinion des membres du gouvernement de coalition.

#### a) Les Colonies juives de peuplement dans les territoires occupés

Le gouvernement de coalition estime que l'avenir des colonies juives de peuplement en Cisjordanie et dans la bande de Gaza est une question importante qu'il faut régler de toute urgence. Elle est une cause d'inquiétude et de controverse tant en Israël qu'à l'étranger.

Après la guerre de 1967, le gouvernement travailliste d'Israël avait permis à certains groupes religieux de s'établir dans la vallée du Jourdain pour renforcer la sécurité d'Israël. Deux autres colonies, qui s'étaient installées sans la permission des nationalistes religieux, avaient été autorisées près de Hébron. Ces dernières ont particulièrement été des foyers de tension entre Arabes et Juifs. Elles ont connu une grande expansion sous le gouvernement Likoud qui, en 1980, les a encouragées et leur a fourni diverses formes d'aide. Cette politique a suscité la colère de la population arabe et a provoqué beaucoup d'agitation et de violence dans les deux camps.

Hébron a une signification particulière pour les Juifs, car c'est là que leurs patriarches ont été ensevelis. Ce qui explique que cette ville les attire. Cette ville a aussi une signification religieuse particulière pour les Musulmans, car c'est sur la tombe d'Abraham qu'est construite la Mosquée d'al-Khail (Abraham). Cette rivalité n'a pas été sans causer des tensions. En 1929, des Arabes des environs avaient attaqué la communauté juive de Hébron et brûlé leur synagogue. Il y avait eu des morts et des blessés dans les deux camps. Puis, en 1936, les quelques Juifs qui étaient retournés à Hébron ont dû être évacués par les troupes britanniques après une autre attaque des Arabes.

En établissant ainsi des colonies de peuplement en Cisjordanie, le gouvernement Likoud voulait s'assurer que l'autonomie offerte par Israël dans le cadre des Accords de Camp David ne s'applique qu'à la population arabe et non au territoire. Cette politique avait d'abord été énoncée dans un rapport intitulé «Colonies de peuplement en Judée et en Samarie - Stratégie, politique et plans», rédigé par Matityahu Drobles, président du Bureau du peuplement de l'Organisation sioniste mondiale. Selon lui, la politique gouvernementale «devrait s'élaborer principalement à partir de la création d'états de fait». À titre d'exemple concret, il ajoutait:

«En conséquence, les terres publiques et les terres non cultivées de Judée et de Samarie doivent être saisies immédiatement, afin de pouvoir coloniser les zones situées entre les centres occupés par les minorités, ou autour de ceux-ci, de manière à réduire au minimum les risques de voir s'établir dans ces territoires un autre État arabe. Isolée par des colonies juives, la population minoritaire aura du mal à assurer une continuité territoriale et politique.»

«Il ne doit même pas y avoir l'ombre d'un doute quant à notre intention de garder pour de bon les territoires de Judée et de Samarie. Autrement, la population minoritaire pourrait s'encourager et finalement reprendre la lutte pour y établir un État arabe supplémentaire. La meilleure manière de supprimer tout doute quant à nos intentions de conserver à jamais la Judée et la Samarie est d'accélérer le peuplement de ces territoires.»

La poursuite de cette stratégie par le gouvernement du Likoud s'est traduite par une accélération du peuplement, notamment des grandes colonies urbaines sur les collines qui entourent Jérusalem, qui servent principalement de villes-dortoirs aux Israéliens qui se rendent quotidiennement travailler à Jérusalem ou même à Tel-Aviv. On y a construit de solides immeubles en béton de quatre ou cinq étages le long d'un réseau routier complexe, de telle façon qu'il sera désormais difficile de morceler Jérusalem. Chaque année, environ 3 000 appartements sont construits et offerts aux citoyens israéliens à des prix hautement subventionnés. Depuis 1967, Israël a consacré près de 1,5 milliard de dollars à l'implantation de colonies en Cisjordanie, le

gros de ces dépenses ayant été effectué ces dernières années. En février 1984, Yuval Neeman, membre du cabinet israélien et président de la Commission ministérielle sur le peuplement, a dit de la Cisjordanie qu'elle est «la banlieue naturelle des villes israéliennes, puisque la frontière qui existait entre 1948 et 1967 n'était qu'une ligne artificielle.»

Les colons qui s'y installent n'ont pas tous, comme auparavant, une forte motivation idéologique ou religieuse; ce sont la plupart du temps de simples israéliens attirés par la possibilité de se loger à bas prix. Il y a aujourd'hui en Cisjordanie plus de 100 colonies qui sont soit construites soit en voie de construction, et où habitent plus de 30 000 colons juifs. Il y a aussi 12 colonies à Gaza, qui est déjà une des régions du monde où la population est la plus dense. De plus, quelque 70 000 Israéliens vivent dans des immeubles construits sur d'anciens terrains arabes autour de Jérusalem. Les membres du Comité ont visité une partie des colonies cisjordanien-nes, dont celles de la banlieue de Jérusalem. Généralement urbaines, elles sont placées stratégiquement autour de Jérusalem, au nord, à l'est et au sud, dans des zones cisjordanien-nes annexées par le gouvernement israélien. Avant la crise financière que traverse actuellement Israël et le changement de gouvernement survenu en 1984, le gouvernement avait prédit qu'il y aurait 100 000 colons juifs en Cisjordanie d'ici 1987, sans compter Jérusalem, et un million au tournant du siècle. Bien qu'au total, les colons ne représentent aujourd'hui qu'environ 4 p. 100 de la population d'Israël, ils forment un groupe de pression organisé et puissant. Le président de l'Association des conseils locaux des colonies religieuses de peuplement en Judée, en Samarie et à Gaza, a déclaré avec fierté devant les membres du Comité que son mouvement avait eu assez de poids pour soutirer du premier ministre Shamir, en novembre 1983, la promesse que la question des colonies ne serait pas abordée lors de sa réunion imminente avec le président Reagan à Washington.

La politique de colonisation de la Cisjordanie, poursuivie par le gouvernement du Likoud, a provoqué de vifs débats en Israël surtout sur les conséquences que pourraient avoir les colonies de peuplement sur l'avenir d'Israël. Des sondages ont révélé, en effet, qu'un fort pourcentage de la population israélienne est favorable à un moratoire sur l'établissement de nouvelles colonies de peuplement. Une petite minorité voudrait même qu'on en démantèle quelques-unes, croyant que cela est nécessaire pour négocier une entente avec les Palestiniens.

M. Bronfman a déclaré au Comité qu'il désapprouvait tout à fait la politique d'Israël qui laissait «des colonies de peuplement s'installer tout près, sinon à l'intérieur même, des grandes agglomérations arabes.» Cette façon d'agir «me paraît non seulement malhabile, mais nuisible, si l'on veut que règne la bonne entente», a conclu le témoin. Cependant, M. Bronfman n'avait aucune objection à ce que «certaines collines et hauteurs totalement inhabitées soient occupées à des fins militaires par les Israéliens pour résoudre certains problèmes de sécurité.»

Pendant la campagne électorale de 1984, le parti travailliste avait promis de réduire le budget consacré au financement des activités de peuplement et de freiner la construction des nouvelles colonies. Le gouvernement de coalition aurait apparemment eu beaucoup de difficultés à élaborer une politique commune sur la



question des colonies de peuplement. Comme on l'explique clairement dans les «Grandes Lignes directrices» de septembre 1984, il fallait «s'assurer» que les colonies existantes seraient maintenues et que celles qui avaient été prévues par les anciens gouvernements seraient mises en chantier, dont cinq ou six au cours de l'année suivante. On peut donc en conclure que si le rythme d'implantation des colonies a ralenti, on n'a pas changé complètement de politique. De fait, en janvier 1985, on avait approuvé l'établissement de six nouvelles colonies, en dépit des critiques des députés d'opposition à la Knesset et de celles de certains membres de la coalition. Somme toute, le gouvernement devrait maintenant être en mesure de porter toute son attention sur les problèmes de la Cisjordanie, mais il devra néanmoins faire face à la grande controverse que continuera de susciter l'avenir des colonies de peuplement.

#### b) L'administration israélienne en Cisjordanie et à Gaza

Avant de porter un jugement sur la situation en Cisjordanie et à Gaza, il importe de reconnaître qu'Israël est un occupant qui administre bien mieux les affaires publiques que les autres régimes d'occupation du passé récent. Comme le faisait remarquer avec réalisme le maire Freij de Bethléem, une ville de Cisjordanie, «une occupation militaire est une occupation militaire, non une démocratie». Toutes choses étant égales par ailleurs, l'occupation d'Israël est, selon bien des gens, relativement empreinte de douceur et de respect de l'homme.\* Le secteur est de Jérusalem a été doté de nouveaux réseaux d'aqueducs, d'égouts et d'électricité. La population arabe y a presque doublé depuis 1967.

La Cisjordanie et Gaza ont été pourvues d'une vaste gamme de services sociaux: services d'aide aux personnes nécessiteuses; centres de nutrition et de puériculture; centres de consultation pour les mères et les enfants; maternelles; garderies de jour pour les enfants arriérés et programmes pour les handicapés, les arriérés mentaux et les invalides. En Cisjordanie, par exemple, le nombre de centres de consultation pour les mères et les enfants est passé de 23 à 79 de 1968 à 1981, et celui des cliniques de médecine générale de 89 à 144. À Gaza, 24 nouveaux centres de consultation pour les mères et les enfants ont été créés, soit un par village. Les naissances à l'hôpital sont passées de moins de 10 p. 100 en 1967 à 85 p. 100 en 1982, à Gaza, et de 13,5 p. 100 en 1968 à 43,6 p. 100 en 1982, en Cisjordanie. La mortalité infantile à Gaza est tombée durant cette même période, de 86 à 41 décès par mille naissances et, en Cisjordanie, de 33 à 29.

Afin d'encourager les réfugiés palestiniens à quitter les camps surpeuplés, les autorités israéliennes leur ont offert de se réinstaller dans de nouveaux quartiers en leur donnant de généreuses subventions pour les aider à construire leur demeure. Plus de 7 000 familles regroupant plus de 40 000 personnes en ont profité.

\* On notera cependant qu'à l'égard des territoires occupés, Israël n'a pas respecté les dispositions de la Quatrième Convention de Genève sur l'occupation militaire d'un territoire, qui interdit notamment le transfert de populations civiles du pays occupant dans le territoire occupé ou la déportation de personnes du territoire occupé. Les autorités israéliennes prétendent que les territoires ont été occupés au cours d'une opération défensive et non au cours d'une guerre offensive et que, de toute façon, ils n'appartenaient à aucun État souverain lorsque les forces israéliennes les ont envahis pendant le conflit de 1967.



Les Israéliens ont signalé que le taux moyen de chômage est étonnamment bas dans les territoires occupés, soit 0,5 p. 100 à Gaza et 1,6 p. 100 en Cisjordanie, comparativement à 4,5 p. 100 en Israël, et que les milliers de Palestiniens qui travaillent en Israël reçoivent les mêmes avantages que les travailleurs israéliens. Cependant, le Comité a appris à Gaza qu'il y avait beaucoup de mécontentement chez les Palestiniens qui travaillent en Israël, car on leur fait faire les travaux manuels dédaignés des Israéliens. Par ailleurs, de nombreux Palestiniens ont dû accepter en Israël des emplois clandestins moins bien rémunérés et qui ne leur apportent aucune sécurité ni avantages sociaux.

Israël a fait des efforts pour réintégrer ces réfugiés, notamment en injectant plus de 10 millions de dollars à titre de contribution directe au budget de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). En Cisjordanie et à Gaza, le gouvernement israélien a créé, en sus de celles de l'UNRWA, des écoles où l'enseignement se fait en arabe. Il a autorisé et même, à certains égards, facilité la construction de quatre nouvelles universités, de collèges et d'écoles de formation des maîtres.

Un aspect de la politique de l'ancien gouvernement sur la Cisjordanie a causé bien des remous au cours des deux dernières années. Selon la presse israélienne, le gouvernement aurait fermé les yeux sur des crimes graves commis par des extrémistes juifs dans les territoires occupés, alors que les crimes arabes seraient sévèrement punis par les autorités militaires. Au début de 1984, le gouvernement du Likoud publiait un rapport préparé en 1982 par une commission judiciaire\* qui avait été chargée de faire enquête sur des crimes commis par des colons. Lors de la publication du rapport, le gouvernement a reconnu qu'il avait effectivement fait preuve de laxisme dans les enquêtes et les mises en accusation des terroristes israéliens, et a promis qu'il appliquerait la loi également aux Juifs et aux Arabes. En mai 1984, 25 colons juifs militants étaient accusés d'avoir perpétré, ou du moins planifié, au moins six attaques violentes contre des Arabes de la Cisjordanie au cours des quatre années précédentes.

Après la formation du gouvernement de coalition en 1984, le premier ministre Peres, répondant aux critiques formulées tant en Israël qu'à l'étranger concernant certaines mesures administratives prises par les Israéliens en Cisjordanie, s'est attaché à diminuer les tensions et la situation s'est améliorée. Il a adouci la censure imposée sur les publications, il a atténué les restrictions frappant l'entrée de devises au pays et a diminué le pouvoir d'intervention des militaires dans l'administration municipale, en leur interdisant notamment de s'ingérer dans les décisions touchant les affaires sociales et les projets d'expansion. Ainsi, un plus grand nombre de projets soumis par des organismes non gouvernementaux parrainés par les États-Unis ont pu être approuvés, et des mesures ont été prises pour réinstaller dans leurs fonctions quelques maires arabes. Le gouvernement a permis, en principe, l'établissement d'une banque arabe à Naplouse. La réaction des Palestiniens à ces premiers

---

\* La présidente de cette commission d'enquête, M<sup>me</sup> Karp, était procureur général adjoint. Elle démissionna de la Commission en guise de protestation contre le retard mis à publier son rapport.

...douceurs qui visaient à faire naître un climat de confiance mutuelle n'a pas été aussi encourageante qu'on avait espéré. Pour les Palestiniens, Israël est toujours un gouvernement d'occupation étranger.

### *C. Les Palestiniens*

Beaucoup de Palestiniens qui résidaient dans ce qui est aujourd'hui Israël ont abandonné leurs terres et leurs villages pendant les incidents de 1948 qui aboutirent à la création de l'État d'Israël. Le Comité de Solidarité Canada-Palestine a su exprimer clairement le point de vue palestinien en déclarant ce qui suit au Comité, dans un document non publié:

«Lorsqu'Israël a été établi, résultat direct de la persécution des Juifs par les Européens, la facture a été présentée NON PAS aux persécuteurs mais à un autre peuple, les Palestiniens, qui n'ont ni exercé, ni approuvé, ni même compris les terribles sévices infligés aux Juifs européens».

Vingt ans plus tard, d'autres Palestiniens dispersés et délogés durant la Guerre des six jours de 1967 qui a mené à l'occupation israélienne de la Cisjordanie et de Gaza sont venus gonfler les rangs des réfugiés de la première heure dans les pays arabes voisins.

On évalue à plus de 4,5 millions le nombre de Palestiniens. Outre les 1,3 million qui vivent en Cisjordanie et à Gaza et les quelque 500 000 qui habitent en Israël, on estime qu'il y a maintenant plus de 2,5 millions de Palestiniens dispersés au Proche-Orient et ailleurs, dont un million en Jordanie. Mis à part la plupart de ceux qui vivent en Israël ou en Cisjordanie, tous ont été déracinés au moins une fois.

De nombreux Palestiniens sont apatrides, et n'ont ni passeport ni citoyenneté. En Israël, les Palestiniens ont le droit d'avoir un passeport israélien. Un grand nombre de ceux qui habitent en Cisjordanie ont obtenu et gardé la citoyenneté jordanienne, mais ceux de la bande de Gaza n'ont en général pour tout document que des cartes d'identité. Parmi les pays arabes, la Jordanie est le seul à avoir accordé la citoyenneté aux Palestiniens venus s'installer sur son territoire. Ailleurs, comme ils n'ont qu'une carte d'identité à présenter, ils ont beaucoup de difficultés à voyager d'un pays à l'autre. M. Zehdi Terzi a déclaré que certains pays refusent même de revalider leur carte d'identité:

«Pour les Palestiniens, c'est un problème très grave. Comment ces gens peuvent-ils se procurer les papiers d'identité requis pour se déplacer dans leur recherche d'un emploi? Il y a des milliers de Palestiniens qui travaillent partout dans le monde.» (II,3:39,40)

En ce qui a trait à l'emploi dans certains pays arabes, le Comité a constaté que les Palestiniens étaient souvent traités comme des étrangers qu'on embauchait temporairement en attendant qu'un citoyen autochtone ait la compétence requise pour occuper le poste. Il est rare qu'on les accueille comme des résidents permanents.

Après la guerre de 1948, blâmant l'Occident d'avoir créé Israël, les pays arabes voisins refusèrent de s'occuper de ces réfugiés, qui furent alors pris en charge par l'UNRWA créé en 1950. Plus de 600 000 Palestiniens vivent dans les camps

surpeuplés et déprimants de l'UNRWA. On en compte 48 en Cisjordanie, à Gaza, en Jordanie, au Liban et en Syrie. Les membres du sous-comité ont visité trois de ces camps et ont entendu le commissaire général de l'UNRWA, M. Olaf Rydbeck, qui a comparu devant le Comité à Ottawa.

Les efforts soutenus déployés par l'UNRWA, qui offre des services de santé, de formation et de secours aux Palestiniens qui ont été délogés ou qui ont fui lors des événements de 1948 ou de 1967, méritent les plus grands éloges. Son rôle n'est guère facile, car il doit essayer d'aider ces réfugiés sans participer au débat politique qui définira leur avenir. Les membres du Comité ont été particulièrement impressionnés par le rôle de l'UNRWA dans le domaine de l'enseignement. En dépit de l'exiguïté des locaux mis à sa disposition, l'Office assure l'éducation de plus de 330 000 élèves de moins de 15 ans et dispense une formation pratique à plus de 4 000 jeunes. La grande majorité des membres du personnel enseignant sont eux-mêmes palestiniens. En tant que groupe, les Palestiniens accordent une grande priorité à l'instruction. À maintes reprises, les membres du Comité ont entendu des Palestiniens dire que l'instruction était devenue leur patrie. Les Palestiniens issus de ces écoles de camp ont des compétences et un niveau d'instruction étonnants. Mais il est triste de constater que, depuis 35 ans, des générations entières naissent et grandissent dans les étroites limites des camps de réfugiés.

### *1. Les Palestiniens de la Cisjordanie et de Gaza*

Nous avons naturellement centré notre attention sur les 1,3 million de Palestiniens de la Cisjordanie et de Gaza. Partout ailleurs, si ce n'est en Jordanie, ils forment une minorité dispersée qui vit dans l'insécurité, alors qu'en Cisjordanie et à Gaza ils sont en majorité écrasante (98 p. 100 de la population), la plupart d'entre eux étant nés dans la région. Jusqu'en 1967, la Cisjordanie était sous l'autorité de la Jordanie qui l'avait unilatéralement annexée lors de la guerre de 1948. Quant à la bande de Gaza, elle est demeurée sous tutelle égyptienne de 1948 à 1967. Ces deux territoires sont occupés par Israël depuis 1967. Inévitablement, il y a des tensions. Naturellement, les restrictions imposées par les forces d'occupation irritent les Palestiniens. Nous ferons état plus loin de leurs doléances et de leurs perceptions sous l'ancien gouvernement du Likoud. Reste à voir jusqu'à quel point les mesures adoptées par le nouveau gouvernement de coalition israélien réduiront le poids de l'occupation et modifieront ces perceptions.

Dans la déclaration qu'il a faite au Comité à Ottawa, le maire Freij a décrit le régime auquel il était assujéti en Cisjordanie. En 1976, un conseil municipal avait été élu par les habitants de Bethléem dans le cadre d'élections «absolument libres et démocratiques». Mais les conseils municipaux sont soumis à l'autorité militaire israélienne qui émet des ordonnances en vue de «restreindre, orienter et réglementer le travail et l'autorité [des élus], quand elle ne l'usurpe pas tout simplement». M. Freij devait se conformer à plus de 1000 ordonnances que les militaires avaient imposées sans consulter au préalable la population arabe. D'après M. Freij ces ordonnances sont habituellement rédigées par un officier militaire qui régit tout: «les



...pôts, les mesures de sécurité, l'économie, les banques, l'enseignement, les services de santé ... en un mot, tout». Lui-même était tenu de porter une carte d'identité, même à Bethléem où il était maire. Les voitures palestiniennes ont des plaques distinctives pour qu'on puisse bien les reconnaître parmi les voitures israéliennes et elles doivent s'arrêter aux barrages routiers militaires, fort nombreux dans les territoires occupés. Les autorités interdisent aux adolescents de se promener en groupe, ne serait-ce que de six ou sept personnes.

L'une des réalités que les Palestiniens ont le plus de difficulté à accepter est l'acquisition du territoire de la Cisjordanie par Israël. Le maire Freij a signalé que l'ensemble de ce territoire occupe moins de 5 000 kilomètres carrés dont le tiers est désertique. Il a demandé aux membres du Comité d'imaginer le marasme que vivent les Palestiniens: environ la moitié de leurs terres ont été expropriées ou ne sont plus accessibles aux ressortissants arabes.

Les Israéliens ont recours à des ordonnances militaires et à diverses autres méthodes pour légitimer l'acquisition des terres. Celles-ci ont été décrites avec précision par un Israélien, M. Meron Benvenisti\*, l'auteur de *West Bank and Gaza Data Base Project*. D'après ce rapport, les terres et les biens appartenant aux Palestiniens qui se sont enfuis en 1967, de même que les terres appartenant au gouvernement de la Jordanie ont été saisies par les autorités israéliennes, qui les ont louées à long terme et y ont permis l'établissement de colonies agricoles ou la construction d'habitations. Le rapport décrit également comment des terrains privés ont été «saisis» par le gouvernement militaire en vertu d'une ordonnance proclamant que le territoire était requis pour «des besoins militaires vitaux et immédiats».\*\* Le gouvernement revendique également des terres en en «interdisant» l'accès aux Palestiniens pour les utiliser ensuite comme pistes d'entraînement, terrains de tir ou zones de sécurité. Les «terres interdites» deviennent, plus souvent qu'autrement, «des terres réquisitionnées», nous dit le rapport. Une autre méthode consistait à exproprier des terres sous prétexte qu'elles étaient requises pour les besoins de l'État en invoquant une loi jordanienne de 1953 que les autorités militaires israéliennes ont amendée en vue de faciliter les formalités d'expropriation. Cette pratique, observe l'auteur du rapport, se limitait surtout aux terres requises pour les services offerts aux résidents comme les routes, les artères et les chemins d'accès aux colonies de peuplement israéliennes. Elle fut par la suite sanctionnée par le Haut Tribunal d'Israël qui a établi que les citoyens juifs des colonies de peuplement faisaient partie de la population de la Cisjordanie.

Lors d'une rencontre à Jérusalem en 1983, M. Benvenisti a discuté avec les membres du sous-comité les procédures d'acquisition des terres en Cisjordanie; il a décrit en détail la méthode utilisée depuis 1979, qui permet au gouvernement israélien de s'emparer de pratiquement n'importe quelle terre en Cisjordanie. Ce

\* M. Benvenisti est citoyen israélien et ancien maire suppléant de Jérusalem. Membre du mouvement sioniste, il est un fervent défenseur de l'établissement d'un État fort en Israël. Il détient un doctorat en administration publique de l'Université Harvard. Il dirige le *West Bank Data Base Project*, un institut de recherche qui recueille des données sur la Cisjordanie. Cet institut est subventionné par l'*American Enterprise Institute* à l'aide de fonds provenant de la Fondation Rockefeller et de la Fondation Ford.

\*\* Suite à un jugement prononcé par le Haut tribunal d'Israël, statuant que la réquisition de terres pour l'établissement de colonies de peuplement n'était pas justifiée, le gouvernement israélien a cessé d'utiliser des terrains privés dûment enregistrés pour la construction de colonies.



dernier invoque une vieille loi turque aux termes de laquelle toutes les régions considérées comme des «terres publiques» étaient déclarées «domaines de l'État», y compris les terres communales utilisées comme pâturages ou les champs cultivés en commun, les terres non enregistrées par des particuliers ou «les terres qui, depuis un village, étaient au-delà de la portée de la voix humaine». D'après la loi turque, ces terres appartenaient en principe au Sultan. Selon M. Benvenisti, les autorités israéliennes interprètent maintenant cette loi de manière à pouvoir s'attribuer toutes ces terres. Cela leur permet de prétendre que toutes les colonies juives de peuplement construites en zone urbaine après 1977 l'ont été sur des terres publiques. À l'aide d'une ordonnance militaire, le plaignant est tenu de prouver que les terres contestées lui appartiennent en propre. Il est rare que de telles preuves existent ou soient concluantes puisque les documents écrits font défaut dans une région où la transmission des terres s'est toujours faite de père en fils. M. Benvenisti signalait que les Palestiniens perdent leur cause dans la majorité des cas. Dans son rapport, il concluait qu'Israël avait, notamment par ce moyen, acquis officiellement le contrôle de 52 p. 100 des terres de la Cisjordanie occupée.

Le rapport du *West Bank Data Base* signale que des ordonnances militaires sur l'aménagement du territoire avaient accompagné les procédures israéliennes d'acquisition des terres. Non seulement celles-ci avaient-elles pour effet de protéger les installations militaires, les routes et les zones de colonisation israéliennes contre l'expansion arabe, mais, plus récemment, elles imposaient de sévères restrictions sur l'aménagement des terres appartenant à des Arabes dans les banlieues des villes et des villages. Ainsi, les Israéliens peuvent tout contrôler, conclut M. Benvenisti. Le sous-comité a constaté comment ce principe avait été appliqué dans la région de Jérusalem où des urbanistes israéliens semblaient avoir prévu la construction de nouvelles artères qui morcelaient complètement les secteurs d'habitation des Arabes et les obligeaient à modifier leurs habitudes et à s'installer ailleurs qu'en bordure des routes.

M. Benvenisti terminait son analyse de l'aménagement du territoire de la Cisjordanie par une conclusion sévère et laconique: «L'acquisition de terres, la fermeture de zones à des fins militaires, les plans d'aménagement foncier et la construction des routes et des infrastructures assurent déjà à Israël le contrôle complet du territoire de la Cisjordanie.»

D'après la déclaration qu'il a faite devant le Comité, il semble que le maire Freij partage cette opinion. Contrairement aux autres puissances qui ont occupé Israël par le passé, a-t-il dit, les Israéliens confisquent les terres des Arabes de la Cisjordanie et de Gaza, morcellent leurs quartiers, leur imposent des plans d'urbanisme et fondent des colonies pour les citoyens juifs, tout ceci pour les empêcher de se regrouper et de se donner une patrie.

L'eau est une autre question épineuse pour les Palestiniens, étant donné l'aridité du climat de la Cisjordanie et de Gaza. Depuis 1967, la gestion des ressources hydriques d'Israël est soumise à une planification rigoureuse. Les autorités israéliennes contrôlent toutes les ressources en eau des territoires occupés; elles ont institué des permis pour l'utilisation des puits, établi des quotas et installé

des compteurs. Comme elles ont permis aux colons juifs de Cisjordanie et de Gaza d'utiliser une plus grande quantité d'eau, les Palestiniens craignent que cela entraîne de sérieuses pénuries et l'assèchement des puits. Ils s'inquiètent également de l'expansion de l'ancien réseau israélien, construit avant 1967, dont l'eau était pompée à partir de puits artésiens profonds. Comme la Cisjordanie, Gaza et Israël partagent un système aquifère commun, l'eau tirée d'une source réduit le volume disponible à l'autre. Selon le P<sup>r</sup> Watson, environ 30 p. 100 des eaux du réseau construit avant 1967 étaient effectivement tirées des nappes cisjordanienues.

Le maire Freij déclarait au Comité:

«L'eau est aussi précieuse que le sang. Dans la région de Bethléem, l'eau provient de puits souterrains... les puits sont exploités et réglementés par les autorités militaires et non pas par nos gens.» (48:6-7)

Selon lui, l'eau est de plus en plus rare et extrêmement coûteuse pour les citoyens de Bethléem. Alors qu'il a été obligé d'en continger l'utilisation dans sa propre municipalité, il a signalé que, dans les colonies juives situées à proximité, elle coulait à flot 24 heures sur 24 et était même utilisée pour le remplissage des piscines.

À maintes reprises, des témoins ont signalé aux membres du sous-comité que les Palestiniens éprouvaient parfois de la difficulté à obtenir des autorités israéliennes la permission de forer de nouveaux puits en Cisjordanie. L'ex-maire Rashad Shawa de Gaza racontait que ses administrés ne pouvaient même pas construire un puits sur leur propre terrain et devaient installer un compteur d'eau sur leur propre puits; on leur imposait même une amende s'ils utilisaient plus d'eau que le quota fixé.

Par ailleurs, d'après une étude israélienne\*, la loi jordanienne prévoyait déjà, avant 1967, certains contrôles concernant l'utilisation des eaux en Cisjordanie. L'auteur expliquait qu'en Israël même, l'État imposait certaines restrictions sur le forage des puits, le pompage et la consommation de l'eau à des fins agricoles, principalement par l'imposition de quotas. Comme Israël et la Cisjordanie puisent leur eau au même bassin aquifère, Israël a institué, après 1967, un système de contrôle analogue afin d'assurer une meilleure répartition des ressources. Cette mesure a dès lors amélioré grandement la qualité de l'eau et augmenté le volume disponible. Qui plus est, des quantités d'eau ont parfois été dérivées d'Israël en Cisjordanie et vice-versa, notamment en été quand la consommation est plus forte. Comme dans le cas de la région de Gaza, les autorités israéliennes ont insisté sur l'absence de fiabilité des réserves d'eau en raison d'un pompage excessif par le passé. En plus de freiner l'utilisation de l'eau, l'État d'Israël a amélioré les méthodes d'irrigation et le système d'approvisionnement.

À propos de la question controversée de l'eau, M. Benvenisti a signalé aux membres du sous-comité à Jérusalem que les colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie, où habitent deux à trois p. 100 de la population, consomment 20 p. 100 de l'eau utilisée dans toute la région. Quatre-vingt-seize pour cent de cette eau est

\* *The Rule of Law in areas administered by Israel* (La Législation dans les régions administrées par Israël), Section israélienne de la Commission internationale des juristes.

utilisée pour l'irrigation, en particulier dans la vallée fertile du Jourdain dont la moitié ou les trois quarts des terres ont été expropriées par Israël. Par conséquent, la construction de nouvelles colonies de peuplement juives en secteur urbain n'aurait qu'une incidence marginale sur la consommation globale d'eau en Cisjordanie, mais l'établissement de nouvelles colonies sur des terres agricoles créerait de nouvelles demandes d'irrigation et aurait une incidence importante sur la consommation d'eau. Les auteurs du rapport ajoutaient que l'orientation du budget de développement d'Israël sous le gouvernement du Likoud favorisait l'installation accélérée du réseau de distribution d'eau dans les colonies juives de peuplement et l'intégration des ressources aquifères de la Cisjordanie au réseau national israélien.

M. Benvenisti a mentionné aux membres du Comité que les Arabes cisjordaniens pouvaient utiliser 20 p. 100 de plus d'eau qu'avant 1967. Il mettait en doute les prétentions des Palestiniens qui craignaient un assèchement de la nappe phréatique, par un pompage excessif des ressources aquifères de la Cisjordanie dans les bassins d'Israël, et appréhendaient un accroissement du degré de salinité de la nappe si elle descendait à un trop bas niveau. Le manque de statistiques ne permettait pas aux auteurs du rapport de tirer des conclusions fermes sur cette importante question. Une chose est certaine cependant, c'est que compte tenu des contraintes de l'occupation, les Palestiniens sont convaincus que leurs ressources aquifères sont exploitées par Israël à leur dépens et accaparées par les colons juifs de la Cisjordanie.

À partir des témoignages et des conversations qu'ils ont eus avec les témoins interrogés dans la région, les membres du Comité ont appris que les Palestiniens s'inquiètent également du fait que la situation économique de la Cisjordanie et de Gaza devienne de plus en plus tributaire de l'économie israélienne. L'industrie de la Cisjordanie n'a pas réussi à prendre son envol, surtout à cause de la faiblesse des investissements, de l'absence de facilités de crédit et de la concurrence des importations israéliennes. Toujours selon les témoignages, seulement cinq nouvelles industries auraient été construites dans cette région depuis 1967; celles-ci produisent du savon, du plastique et du chocolat. Quatre-vingt-huit pour cent des importations de la Cisjordanie proviennent maintenant d'Israël, ce qui fait de la Cisjordanie le plus important marché pour les produits d'Israël. En outre, selon le P<sup>r</sup> Watson, une bonne partie des produits exportés par Israël dans les territoires occupés seraient vendus à perte, ce qui rend pratiquement impossible l'implantation d'une industrie locale. Au cours de ses déplacements en Cisjordanie, le sous-comité a eu vent d'autres problèmes auxquels se heurtent les Palestiniens qui essaient de développer leur économie: difficulté à obtenir des permis et du financement, et manque de débouchés pour les produits. Il a en même temps constaté que les colonies juives qu'il a visitées n'ont aucune difficulté à mettre sur pied des usines, ni à trouver des contrats.

Les autorités israéliennes soutiennent qu'avant 1967, l'économie des territoires occupés était essentiellement agricole, était peu rémunératrice et très peu productrice de croissance. Depuis 1967, la très grande partie des échanges commerciaux des territoires avec Israël résulte des restrictions imposées par les États



arabes voisins et principalement de la croissance plus rapide des exportations de la Cisjordanie et de Gaza par rapport à ses importations.

Les Palestiniens de la Cisjordanie attribuent leurs problèmes au fait que la Jordanie et Israël protègent leur marché contre les exportations cisjordaniennes. Par exemple, les membres du Comité ont appris que les autorités israéliennes n'étaient disposées à approuver la réalisation du projet de construction d'une cimenterie à Hébron que si 80 p. 100 de sa production pouvait être exportée, alors que la Jordanie, qui constituait son seul marché sûr, voulait elle aussi développer cette industrie et ne pouvait garantir l'accès à son marché. Israël restreint en outre l'entrée des produits agricoles exportés de la Cisjordanie et de Gaza. Ainsi, le Comité a appris que les oranges cultivées à Jéricho près du Jourdain ne peuvent être vendues à Jérusalem-Est, qui n'est pourtant qu'à 40 kilomètres de cette ville. De leur côté, les autorités israéliennes prétendent que le commerce agricole est réglementé et que les permis sont requis «principalement aux fins de contrôle statistique de la quantité de produits qui entrent en Israël». L'effet de ces règlements sur les producteurs arabes a été décrit par le maire Freij en ces termes:

«La Cisjordanie et Gaza sont des marchés pour les produits d'Israël, pour ses services, biens manufacturés, matières premières, etc. Mais quand les Arabes veulent vendre des raisins, des oranges, des tomates, des concombres ou des aubergines à Israël, on le leur interdit, sous prétexte que ces importations porteront préjudice aux agriculteurs d'Israël. Mais les Israéliens peuvent vendre aux Arabes leurs fruits, leurs légumes, leurs produits, leurs biens manufacturés, etc., et ce n'est pas juste. Cela nous crée des difficultés.

Deuxièmement, les camions qui transportent les produits agricoles de la Cisjordanie et de Gaza vers la Jordanie doivent payer de 250 à 280 \$ US chaque fois qu'ils traversent le pont. Les propriétaires des camions demandent 500 \$ par voyage; il est donc plus coûteux d'expédier des oranges ou des melons d'eau de Naplouse à Amman, sur une distance de seulement 100 kilomètres, que d'envoyer un conteneur de Montréal à Israël. Cela limite donc vraiment le volume des exportations de la Cisjordanie vers Israël ou la Jordanie. De la Cisjordanie vers Israël, les exportations sont assujetties à des restrictions militaires. Il en coûte tellement cher d'exporter ces produits vers la Jordanie que c'en est ridicule.»(48:18)

À Gaza, où l'industrie principale est la culture des agrumes, l'ex-maire Shawa nous a dit qu'il était interdit d'expédier directement des agrumes vers l'Europe où les Israéliens eux-mêmes s'étaient taillés un marché. De leur côté, les autorités israéliennes soutiennent qu'il est plus efficace de commercialiser les denrées expédiées vers l'étranger en passant par une société d'exportation israélienne. M. Shawa a également mentionné aux membres du sous-comité que lorsque les producteurs de Gaza veulent exporter des agrumes dans les pays arabes, ils doivent verser une taxe de 15 \$ la tonne. En outre, les autorités israéliennes leur interdisent de planter de nouveaux orangers et de remplacer ceux qui ne produisent plus.

Le prince héritier Hassan de Jordanie a déclaré aux membres du sous-comité à Amman en 1983 qu'Israël ne permettait à aucune banque arabe de s'établir en Cisjordanie, ce qui entravait le développement économique de cette région. Il n'y a que peu de sources de crédit et pratiquement aucun investissement généré sur place. Le Comité note cependant que vers la fin de 1984, le premier ministre Peres a approuvé en principe l'établissement d'une banque arabe à Naplouse et a levé les restrictions sur l'entrée de devises dans les territoires occupés.



Pour ce qui est de l'aide financière accordée par les pays étrangers pour l'implantation de nouvelles industries, le Comité a noté une certaine amélioration depuis l'entrée au pouvoir du gouvernement Peres. Un plus grand nombre de projets sont approuvés en Cisjordanie, par exemple pour l'établissement de fermes laitières ou avicoles financées en partie par l'étranger. Le prince héritier Assan avait mentionné aux membres du Comité en 1983 qu'Israël différait constamment ou désapprouvait carrément ce genre de projet. En outre, le maire Freij s'était plaint de ce qu'une ordonnance militaire israélienne avait empêché des investisseurs étrangers de participer au financement de ses projets. M. Benvenisti avait signalé que les autorités israéliennes avaient invariablement approuvé les projets financés par l'étranger pour l'exécution de travaux publics tels l'installation de réseaux électriques ou d'égouts qui auraient été autrement imputés au budget israélien. Le Pr Lorne Kenny de l'Université de Toronto a déclaré aux membres du Comité qu'en 1980, le budget israélien des services civils en Cisjordanie allouait 21,5 millions de dollars pour les 25 000 colons juifs, alors qu'il n'affectait que 14,6 millions de dollars aux 700 000 Arabes.

À propos de la vitalité de l'économie cisjordanienne, M. Benvenisti a mentionné aux membres du Comité que son étude démontrait que l'intégration économique d'Israël et des territoires occupés était assez avancée. Les échanges commerciaux entre la Cisjordanie et la Jordanie diminuaient, alors qu'ils augmentaient entre la Cisjordanie et Israël. Vingt-cinq pour cent de toutes les exportations israéliennes sont vendues aux Cisjordaniens, et le déficit de la balance commerciale de la Cisjordanie est compensé par les ventes aux pays arabes, aux pays d'Europe et aux États-Unis. L'économie cisjordanienne a été jugée «sous-développée, non viable, stagnante et dépendante»; en outre, «sa totale dépendance d'Israël, (et de la Jordanie à un degré moindre), son manque d'industries, de facilités de crédit et d'investissements dans les facteurs de production l'empêchent de croître et de prospérer de manière équilibrée».

Dans le secteur de l'emploi, les leaders palestiniens appréhendent que la Cisjordanie et Gaza sont de plus en plus dépendantes d'Israël. Des témoins ont dit aux membres du Comité qu'environ 35 000 citoyens de Gaza se rendent tous les jours en Israël pour y travailler, surtout comme manoeuvres. Environ 60 p. 100 d'entre eux y sont officiellement employés, les autres y ayant un travail clandestin. Et il en va à peu près de même pour les 39 000 travailleurs de la Cisjordanie qui vont quotidiennement en Israël gagner leur pain et constituent environ 49 p. 100 de la population active du pays. Dans son témoignage, le Pr Watson a fait état des conclusions d'une étude voulant que le nombre de travailleurs palestiniens en Israël soit tellement élevé que l'expansion de l'industrie cisjordanienne locale est freinée à cause d'une pénurie de main-d'oeuvre. De leur côté, les autorités israéliennes soulignent le très faible taux de chômage de la Cisjordanie et de Gaza et la grande compétence que les travailleurs ont acquis en Israël. Elles réfutent les prétentions voulant que l'utilisation de la main-d'oeuvre cisjordanienne en Israël ait empêché la croissance des territoires occupés, soulignant l'expansion des infrastructures et des services de formation qui pourraient servir de fondement à de nouvelles industries.

Les Palestiniens se plaignent également que dans les territoires occupés, l'accès à l'enseignement supérieur est compromis par les pratiques des autorités d'occupation. Sous l'occupation israélienne, la Cisjordanie a pour la première fois obtenu des établissements d'enseignement supérieur. Or, l'administrateur civil israélien en Cisjordanie a dit aux membres du Comité que les tensions, les manifestations et les fermetures ont été si nombreuses, notamment depuis que ces établissements ont été placés sous le contrôle militaire direct d'Israël en 1980, que les autorités israéliennes doutent maintenant qu'il ait été sage de les construire.

Selon les témoignages recueillis, les autorités israéliennes exercent un strict contrôle sur les activités organisées dans les écoles, notamment sur les réunions, les regroupements et les manifestations culturelles et même sportives. Les manuels scolaires sont contingentés et les écoles sont souvent fermées pour punir les étudiants de leur activisme politique. Les membres du personnel de l'Université Bir Zeit ont déclaré aux membres du sous-comité qu'à titre de représaille, on leur avait fait payer des droits de douane sur le matériel, les pièces d'équipement et les livres qu'ils importent, et que leur bibliothèque s'était vue refuser l'autorisation d'acquérir des périodiques que l'on trouve pourtant dans les universités israéliennes. En 1981, cette université fut fermée trois fois, soit pendant une durée totale de sept mois au cours d'un an. Ces fermetures avaient sans doute été ordonnées pour riposter à l'agitation des étudiants qui sont de plus en plus politisés depuis l'occupation, et qui manifestent leur ferveur nationaliste. Quand les membres étaient à Bethléem, l'université était fermée suite à ce que la direction de l'université a qualifié de «provocation inutile» de la part des autorités militaires. Quelques semaines plus tôt, ces dernières avaient confisqué 90 p. 100 des articles d'une exposition du patrimoine palestinien tenue à l'université. Les objets confisqués comprenaient des broderies, des peintures, de l'outillage agricole, des costumes traditionnels, des paniers tressés à la main, des poupées et une tente de bédouins. Il s'ensuivit un affrontement entre étudiants et autorités israéliennes, et ces dernières fermèrent l'université. À Amman, les membres ont rencontré M. Munther Salah, qui leur a expliqué que les administrateurs et les professeurs de l'université avaient aussi des difficultés. En 1982, alors qu'il était président de l'université Naja de Naplouse, il fut déporté pour avoir refusé de signer un document dans lequel les autorités de l'occupation israélienne lui demandaient de désavouer l'OLP.

Autre problème auquel se heurtent les Palestiniens des territoires occupés: les châtiments collectifs imposés par les autorités militaires, souvent à ceux qui lancent des pierres ou qui participent à d'autres manifestations arabes. Les membres ont entendu le récit d'un certain nombre d'incidents semblables au cours de leur séjour. Le maire Freij leur a dit ce qu'il pensait de cette politique qui semblait être appliquée rigidement dans les camps de réfugiés et dans les villages situés à proximité de Bethléem et de Hébron.

«L'administration militaire est fondée sur la répression collective . . . On nous impose un couvre-feu et on nous interdit l'accès à certaines régions. Un camp de réfugiés se trouve à vingt kilomètres au sud de chez moi. Il fait pratiquement toujours l'objet de châtiments collectifs. Si un garçon israélien lance une pierre . . . sur la voiture d'un juif, rien ne se produit. Si un garçon arabe fait la même chose, l'incident dégénère en catastrophe.» (48:19)

Le recours à ces châtiments par les autorités militaires de la Cisjordanie ayant suscité des critiques dans la presse israélienne, certaines mesures ont été prises pour y mettre un frein.

Les représentants de l'UNRWA ont donné aux membres du sous-comité un exemple du genre d'intervention sommaire pratiquée par les autorités militaires israéliennes, en leur montrant les ruines de maisons qui avaient été construites dans un coin du camp de réfugiés de l'UNRWA situé sur une plage de Gaza. Les membres ont appris que les habitants de ces maisons n'avaient eu que trois jours pour déménager. Les forces d'occupation israéliennes prétendaient que ces maisons avaient été construites au-delà des limites du camp. Dans la plupart des vingt-cinq municipalités arabes de la Cisjordanie, plusieurs des principaux maires arabes ont été expulsés ou déposés. À Amman, le sous-comité a rencontré l'ex-maire de Halhoul, Mohammed Milhem, et l'ex-maire de Hébron, Fahid Kawasmi, tous deux expulsés de la Cisjordanie en 1980. De nombreux observateurs les considéraient pourtant comme des politiciens modérés qui fréquentaient des Israéliens modérés. Bien qu'ils n'aient jamais eu de procès, ils furent accusés d'avoir incité des Palestiniens à participer à une attaque terroriste contre des colons juifs à Hébron. Les véritables auteurs de cet attentat furent par la suite capturés, inculpés et punis, mais les maires n'eurent pas la permission de retourner chez eux, en dépit d'une recommandation en ce sens de la Haute cour d'Israël et d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU.

En 1981, les autorités israéliennes ont essayé de regrouper des Palestiniens de Cisjordanie pour former une nouvelle force politique qui ferait contrepoids à l'OLP et aux maires élus. Cette responsabilité fut confiée à M. Menahem Milson, ancien administrateur civil des territoires, qui essaya de mettre sur pied des «Ligues de village». L'on espérait que celles-ci deviendraient les alliées arabes d'Israël dans l'administration des territoires. Mais ceux qui en faisaient partie n'ont pu s'attirer le respect ou l'appui dont jouissaient les maires arabes. On pense qu'un certain harcèlement provenait de sympathisants de l'OLP. Les membres du sous-comité se sont fait dire publiquement par un ancien membre druse de la Knesset que les participants à ces Ligues étaient considérés comme des «vendus» par les autres Palestiniens. L'expérience échoua et ne fit qu'accentuer les tensions entre les Palestiniens et les autorités israéliennes.

## 2. L'OLP

Il n'est donc pas étonnant que, dispersés et vivant à l'étroit dans les limites des camps de réfugiés, les Arabes palestiniens aient une conscience plus vive de leur identité nationale et soient plus résolus à ne pas accepter l'injustice qu'ils estiment avoir subie. Comme les Juifs de la diaspora\* qui se souviennent toujours de Jérusalem dans leurs prières, les Palestiniens en exil ont la nostalgie de la patrie de leurs ancêtres. C'est ainsi qu'une identité palestinienne distincte et sans cesse mieux articulée a vu le jour. Toutefois, sans gouvernement propre, l'influence et l'action des Palestiniens ont été limitées.

\* Terme désignant la dispersion du peuple juif à travers le monde antique et, par extension, la dispersion de toute autre ethnie.



Au fil des ans, ils en sont venus à considérer comme insuffisants les efforts que déployaient pour eux l'ONU et les États arabes. En 1964 finalement, un groupe de Palestiniens se réunit à Jérusalem et fonde l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Dans son document constitutif, la Charte nationale palestinienne, l'OLP s'engageait à la lutte armée pour libérer la Palestine du sionisme. Les deux articles suivants de cette Charte ont fréquemment été cités devant le Comité:

Article 15: Du point de vue arabe, libérer la Palestine est un devoir national dont l'objectif est de repousser l'agression impérialiste et sioniste contre la patrie arabe, et d'expulser les Sionistes de la Palestine.

Article 21: Les Arabes palestiniens, engagés dans la révolution palestinienne armée, rejettent toute solution qui exclut la libération totale de la Palestine, et tous les plans visant à liquider le problème palestinien ou à l'internationaliser.\*

Après la guerre de 1967, l'occupation israélienne de la Cisjordanie a donné un second souffle à l'OLP. La Jordanie ayant été délogée comme autorité gouvernante, elle ne pouvait plus prétendre au titre d'unique représentante des Palestiniens. L'OLP commença alors à exercer des pressions, d'abord sur les États arabes puis, de façon plus générale, sur la communauté internationale pour être reconnue comme porte-parole officiel ou comme gouvernement en exil des Palestiniens. La Jordanie dut finalement lâcher prise en 1974 lorsque la Ligue des États arabes, réunie en Conférence à Rabat, reconnut l'OLP comme «seul représentant légitime des Palestiniens».

Le Comité apprit que 119 États reconnaissent maintenant l'OLP et que, dans le monde arabe, elle a le statut de gouvernement membre de la Ligue arabe. Les pays de l'Europe de l'Ouest ont accueilli officiellement les dirigeants de l'OLP; la Grèce, par contre, est le seul État membre de l'OTAN à reconnaître l'OLP. En 1982, le président Bertini d'Italie et son ministre des Affaires extérieures M. Colombo, par exemple, recevaient Yasser Arafat durant sa visite en Italie, et le premier ministre italien M. Bettino Craxi le rencontrait en 1985. Arafat a également été reçu par le Pape et par le chancelier autrichien, M. Bruno Kriesky. Et M. Claude Cheysson, alors ministre des Affaires étrangères de France, a reçu M. Faruk Kaddoumi, chef de la Commission politique de l'OLP, souvent considéré comme le «ministre des Affaires étrangères» de l'OLP. Cet organisme s'est également vu accorder le statut d'observateur officiel aux Nations Unies et au sein de ses agences spécialisées.

Pour réaliser la «libération totale de la Palestine», l'OLP a beaucoup renforcé sa puissance militaire. Tout en comptant principalement sur l'appui militaire des États arabes, elle se serait dotée, dès 1982, d'une force de plus de 30 000 combattants, équipés d'armes légères et moyennes modernes. Face à la supériorité militaire d'Israël, elle s'est, dès le début, livrée à la guérilla et au terrorisme. Et à ceux qui le lui reprochent, l'OLP répond qu'elle recourt aux mêmes tactiques que les Israéliens dans leur lutte pour instaurer l'État d'Israël.

Dans un premier temps, les actes de terrorisme de l'OLP ont surtout visé des soldats et des civils israéliens. Mais au cours des années 70, elle s'est délibérément

\* Les articles précédents de la Charte indiquent clairement que la «Palestine» dont il est question est toute la Palestine anciennement sous mandat, y compris le territoire actuel d'Israël.



ournée vers le terrorisme international. La plus mémorable de ses attaques fut lancée contre les athlètes israéliens aux Jeux Olympiques de 1972, à Munich. Ce coup d'éclat visait à capter l'attention de l'opinion publique occidentale pour la sensibiliser à la situation déplorable des Palestiniens. Mais cette tactique a eu pour effet - contraire à celui visé - de dégoûter les pays de l'Ouest qui se sont retournés contre l'OLP. À la fin de la décennie, les éléments les plus représentatifs de l'OLP avaient décidé de renoncer au terrorisme international, tout en soutenant que la violence et les actes de terrorisme sur le front de bataille avec Israël étaient justifiés. M. Terzi a déclaré au Comité que lors de ses réunions en 1981 et 1983, le Conseil national palestinien avait adopté des résolutions condamnant le terrorisme, y compris le terrorisme d'État. Mais il a ajouté que, même s'il condamnait les actes de terrorisme perpétrés contre des civils, il estimait de son devoir et de son droit d'encourager ces actes contre «les forces d'occupation». Il s'est justifié de la façon suivante:

«Il faudrait distinguer le terrorisme d'État, les actes de violence et la violence armée. Toute occupation engendre nécessairement la violence, de sorte qu'on ne peut porter un jugement sur une action sans en connaître la cause. L'histoire du monde regorge d'actes de résistance armée. Malheureusement, Monsieur, ce qui s'est produit dans ce cas c'est que les forces d'occupation, en violation des dispositions de la Convention de Genève, ont fait venir des civils innocents pour qu'ils s'installent dans les territoires occupés. Par conséquent, tout acte dirigé contre les forces d'occupation aura nécessairement des répercussions dont les civils innocents pourraient être les victimes.» (II, 3:18)

L'OLP comprend huit groupes différents, dont les thèses idéologiques vont de l'orthodoxie islamique d'extrême droite aux tendances d'extrême gauche. Cette fragmentation pose des problèmes particuliers à une organisation qui a recours à des tactiques terroristes. Certains de ses éléments les plus radicaux échappent virtuellement à tout contrôle. Les conséquences de cet état de choses n'étaient que trop apparentes dans le Sud-Liban où, jusqu'en 1982, l'OLP se comportait comme une entité autonome. Les civils libanais servaient souvent, à leur insu, de rempart aux guérilleros de l'OLP contre les attaques israéliennes, ou étaient contraints, par des moyens plutôt barbares, de fournir vivres, refuge, argent, soins médicaux etc. à la guérilla. Les troupes mal disciplinées de l'OLP se moquaient des règlements locaux et imposaient leur volonté aux habitants, souvent brutalement.

Bien que l'opinion publique canadienne associe surtout l'Organisation de libération de la Palestine à ses activités terroristes et militaires, cette organisation est en fait le point de ralliement des syndicats et des associations féminines et professionnelles. Elle a construit des écoles et des garderies, des hôpitaux et des cliniques, des usines et fondé des maisons d'édition. Elle a donné beaucoup d'importance à l'éducation, et on dit que le peuple palestinien est le mieux éduqué du monde arabe. Le Comité est absolument convaincu que la très grande majorité des Palestiniens considèrent l'OLP comme leur principal représentant.

Les institutions politiques de l'OLP fonctionnent de façon relativement démocratique, compte tenu des contraintes liées à la dispersion de ses membres. L'aile parlementaire, le Conseil national de la Palestine (CNP), est la plus haute instance de l'OLP et est chargée d'élaborer les politiques. Elle est formée de représentants des collectivités palestiniennes du monde entier, et accorde une

représentation proportionnelle aux divers groupes politiques. Le CNP s'élit un Comité exécutif qui sert d'exécutif ou de cabinet. Le Comité exécutif, que préside actuellement Yasser Arafat, relève du CNP. Celui-ci élit également un Conseil central élargi qui, hors session, formule les lignes directrices de la politique à suivre.

Au sein des organismes politiques de l'OLP, les décisions sont prises par voie de consensus entre les divers groupes constituants. Les dirigeants de l'OLP ont dit au Comité qu'il leur fallait procéder ainsi pour sauvegarder l'unité. La voie du consensus est la seule qui permette aux groupes de l'OLP, dont les idéologies sont divergentes, de travailler ensemble. Les chefs palestiniens estiment que, dépourvue de territoire commun et représentant une population dispersée dans plusieurs pays, l'organisation serait déchirée et affaiblie s'il lui fallait prendre les décisions à la majorité. Cependant, de nombreux Palestiniens et d'autres Arabes que les membres du Comité ont rencontrés, déplorent le fait que le consensus confère un droit de veto à la minorité. Ils ont expliqué que la question de la Cisjordanie ne pourra être résolue sans compromis et que la loi du consensus empêcherait toute entente réaliste. Les Palestiniens de la Cisjordanie, qui semblent disposés à couper la poire en deux, savent qu'ils n'obtiendront même pas cette demi-mesure tant que la minorité radicale de l'OLP disposera d'un veto.

Au début de 1982, certaines sources évaluaient le budget annuel de l'OLP à environ 1 milliard de dollars, dont plus de la moitié proviendrait des gouvernements arabes. M. Terzi a dit au Comité que tous les Palestiniens versent de trois à sept pour cent de leurs revenus dans un Fonds national. On estime à 250 millions de dollars par année la contribution des seuls Palestiniens qui travaillent dans les États du Golfe. De plus, la Samed, organisme économique de l'OLP, tirerait d'autres fonds de ses diverses entreprises commerciales.

Yasser Arafat est non seulement le chef du 'Fatah', la faction la plus importante de l'OLP, mais aussi le président de la plus importante instance décisionnelle de l'OLP, le Comité exécutif, qui en assure la gestion quotidienne. La direction d'Arafat a, semble-t-il, été remise en question en 1983 mais celui-ci se serait, depuis, rallié la majorité des membres de l'OLP. Les sondages menés en Cisjordanie et à Gaza confirment que la vaste majorité des Palestiniens dans les territoires occupés considèrent Arafat comme leur chef. Un certain nombre de témoins canadiens, y compris le porte-parole de la Fédération canado-arabe, M. Hadawi, ont dit au Comité que le monde arabe considère maintenant Yasser Arafat comme un modéré. Le ministre des Affaires étrangères de la Jordanie, de l'époque, M. Kasim, et le président Mubarak d'Égypte ont, eux aussi, dit aux membres que la majorité des adhérents du groupe Fatah d'Arafat sont en faveur d'un règlement. Même les Syriens considèrent Arafat comme un modéré, d'où leurs efforts répétés pour le faire disparaître.

Depuis le début de 1983, les divergences d'opinion des Palestiniens et les remises en question du leadership d'Arafat sont devenues de plus en plus évidentes. Une rébellion ouverte a même été fomentée par un groupe de l'OLP installé en Syrie, qui craignait qu'Arafat ne soit prêt à des compromis avec le roi Hussein. Le Comité exécutif de l'OLP a refusé d'approuver le projet d'entente conclu en 1983 entre

Arafat et ce dernier, et qui aurait donné aux Jordaniens le mandat de négocier au nom de l'OLP et des Palestiniens. Dans ses entretiens avec des officiers de l'OLP à Damas, le sous-comité a recueilli d'autres raisons motivant cette désaffection. Il lui a été dit qu'Arafat était vulnérable parce qu'il avait approuvé le Plan Reagan, qu'il avait un style de leadership trop autocratique, qu'il avait pris certaines décisions unilatéralement et que son administration des finances de l'OLP laissait un peu à désirer. Plus récemment, en novembre 1984, les démarches de la Syrie pour entraver la réunion du Conseil national palestinien à Amman et pour dissuader quatre factions de l'OLP installées en Syrie d'y assister ont suscité de nouvelles divisions au sein de l'organisation.

Ces dissensions sont amplifiées par la lutte que se livrent les États arabes pour s'assurer la direction de l'OLP. Plusieurs pays arabes, en effet, rivalisent pour noyauter le Comité exécutif de l'organisation. C'est ce qui expliquerait que le ministre des Affaires étrangères de la Syrie ait carrément dit aux membres du sous-comité que le Sommet arabe était la seule tribune où les décisions concernant l'OLP devaient être prises. Précisant que la cause palestinienne était «panarabe», il a dit que l'OLP se devait de représenter les Palestiniens en tenant compte des décisions des pays arabes, d'autant que chacun de ces pays exploite au profit de buts opposés les groupes nationalistes au sein de l'OLP. Selon des autorités jordaniennes, en effet, l'OLP renferme des groupes pro-iraquien, pro-syrien, pro-saoudien, entre autres, et subit massivement l'influence des pays arabes qui l'appuient sur les plans financier, militaire et politique.

On comprend, dans ces conditions, que l'OLP agisse avec circonspection, sachant que si elle défie les priorités et la volonté des gouvernements arabes, ceux-ci pourraient, par mesure de représaille, lui couper les fonds ou les armements, refuser d'accorder un asile à ses combattants ou attiser ses luttes intestines. Certes, les dirigeants de l'OLP estiment parfois, comme ce fut le cas à l'égard de la Syrie en 1983 et 1984, qu'ils ont suffisamment d'appui ailleurs pour ignorer les ordres de tel ou tel gouvernement arabe autoritaire. Si on ajoute à ces difficultés celle d'avoir à prendre des décisions faisant l'objet d'un consensus, on comprend que les chefs de l'OLP aient à consacrer une bonne part de leur temps et de leurs énergies à concilier des points de vue divergents et à négocier l'appui des pays arabes. D'où la moins grande attention accordée à la seule question qui préoccupe vraiment les Palestiniens de Cisjordanie, de Gaza et ceux des camps de réfugiés ou d'ailleurs - celle de la création d'une patrie palestinienne.

Le sous-comité a eu l'impression que le roi Hussein se rendait très bien compte que, d'un côté, il faudra beaucoup de temps pour trouver un compromis acceptable à l'OLP, mais que, de l'autre, plus le temps passe moins les Palestiniens ont de choix, eu égard à la politique poursuivie par Israël en Cisjordanie. C'est présumément cette conscience très vive de la situation qui l'amena, à la fin de 1982 et au début de 1983, à avoir des entretiens avec Arafat en vue de trouver une réponse aux propositions Reagan. Il voulait persuader son interlocuteur de donner aux Jordaniens le mandat de négocier pour les Palestiniens, et de considérer comme prioritaire l'élaboration d'un plan de colonisation de la Cisjordanie. La solution



provisoire retenue, mais que rejeta le Comité exécutif de l'OLP, était de créer une fédération formée de la Jordanie et d'un État palestinien cisjordanien.

Les dirigeants jordaniens, avec qui les membres ont discuté de ces pourparlers jordano-OLP antérieurs et infructueux, disaient ouvertement que l'OLP devrait cesser de prendre des décisions par consensus. Les attaques que les dissidents de l'OLP à Tripoli lançaient à ce moment-là, avec l'appui de la Syrie et de la Libye, contre Arafat et ses partisans rendaient plus pertinente leur revendication voulant que celui-ci renonce à l'impossible tâche de satisfaire toutes les factions. Les Jordaniens, de leur côté, l'exhortaient à satisfaire les Palestiniens cisjordanien modérés qui sont prêts à un compromis avec Israël. À la fin de 1984, il était clair qu'Arafat et le Fatah seraient disposés à faire des pas en ce sens puisqu'ils acceptaient que la réunion du CNP, reportée depuis longtemps, ait lieu à Amman sans que les factions appuyées par la Syrie n'y assistent. Cette réunion consomma la rupture au sein de l'OLP, même si les modérés réussirent à s'affirmer. Certains membres radicaux du Comité exécutif de l'OLP qui étaient restés en Syrie furent remplacés par des modérés, dont deux maires cisjordanien, l'un d'eux ayant par la suite été assassiné.

En février 1985, Arafat réussit à s'entendre avec le roi Hussein. Celui-ci aurait dit que le Pacte jordano-palestinien relatif à une équipe de négociation commune constituait de la part de l'OLP un engagement historique à l'égard de négociations avec Israël fondées sur le principe d'une cession de territoires pour la paix aux termes de la résolution 242, et sur l'apparition future d'une confédération entre la Jordanie et un État palestinien en Cisjordanie. Même là, Arafat n'alla apparemment pas jusqu'à reconnaître explicitement l'État d'Israël, ni à endosser la résolution 242 de l'ONU en particulier, deux préalables à tout progrès décisif du processus de paix. Dès que cette entente fut devenue publique, Arafat devint la cible de nombreuses critiques de la part de certains de ses plus proches collaborateurs. Depuis, diverses sources de l'OLP ont donné de ce pacte des interprétations contradictoires.

La voie empruntée par le roi Hussein et Arafat est lourde de risques. Réitérant l'appui de la Jordanie au Plan Reagan, M. Kasim, ministre jordanien des Affaires étrangères, a résumé lapidairement la situation aux membres: «La Jordanie risque tout en négociant. Si les pourparlers réussissent, les Palestiniens et Arafat y trouveront leur compte; s'ils échouent, c'est la Jordanie qui sort perdante.»

Arafat, de son côté, court des risques encore plus considérables que n'en avait pris le président Sadate en discutant de paix avec Israël. L'acceptation d'Arafat d'une démarche de paix commune a, en effet, aggravé la division au sein de l'OLP. Il pourrait donc devenir l'homme à abattre dans une organisation déchirée qui compte des terroristes dans ses rangs. En mars 1985, six groupes dissidents de l'OLP ont annoncé à Damas qu'ils avaient formé un nouveau front anti-Arafat, dont l'objectif est de faire tomber ce dernier et de saboter l'entente de février conclue avec le roi Hussein. La fin tragique de M. Sadate doit porter Arafat à la prudence. Indéniablement, la position du leader de l'OLP est d'une extrême difficulté. M. William



Barton, ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, a dit qu'Arafat lui faisait penser

«... à un politicien sur un cheval qui veut aller dans plusieurs directions à la fois... Ses instincts personnels sont relativement modérés... mais s'il veut conserver les rênes du pouvoir, il doit apaiser toutes les factions, tout en indiquant ouvertement qu'il les appuie toutes; voilà pourquoi il parle et se comporte ainsi.» (28:25)

Quoi qu'il en soit, il faut avouer que le temps et chaque nouveau conflit semblent travailler contre le peuple palestinien. L'OLP met presque toujours une décennie à réagir à chacun des «faits accomplis» d'Israël et, entre temps, le rêve d'une patrie pour les Palestiniens s'estompe. Par ailleurs, les Palestiniens de la Cisjordanie et de Gaza ne voient pas les choses sous le même jour que les autres Palestiniens, sans doute à cause de la différence de leur situation. D'un côté, il y a les Palestiniens qui vivent en dehors de la Jordanie et des territoires occupés: ce sont probablement ceux-là, ou leurs descendants, qui en 1948 ont tout perdu dans ce qui est devenu l'Israël d'aujourd'hui, et qui se sont réfugiés dans les États arabes voisins. Beaucoup d'entre eux rêvent encore de retrouver leur foyer et leur ville en Israël. De l'autre, il y a les Palestiniens qui vivent dans les territoires occupés et qui n'ont jamais quitté leur ville, et beaucoup d'autres vivant en Jordanie, et qui ont gardé des liens avec leur famille en Cisjordanie.

Il n'a pas été facile pour ce dernier groupe d'exprimer publiquement son point de vue. Les quelques autorités élues restantes qui, à l'instar du maire Freij, tentent de combler ce vide, courent des risques et sont soumis à des contraintes. Comme il n'y a pas eu d'élections depuis 1976 pour remplacer même les autorités élues localement, ce sont les leaders de l'OLP qui ont pris sur eux, par défaut en quelque sorte, d'être leur porte-parole. Mais puisque ces leaders vivent à l'étranger, ils ont tendance à refléter davantage la position de la diaspora palestinienne que celle des Palestiniens des territoires occupés.

Ceux-ci voudraient qu'Israël mette fin à ses tracasseries quotidiennes et qu'il leur accorde une certaine autonomie politique. Conscient du fait que cette possibilité s'amenuise, ce groupe de Palestiniens en vient graduellement à penser que la politique de résistance totale de l'OLP nuit à leurs intérêts, qui seraient mieux servis par une formule d'accommodement avec Israël. Les maires, les étudiants et toute la population de la Cisjordanie ont vu les colonies de peuplement israélienne proliférer sous leurs yeux, et ont entendu les déclarations des porte-parole du gouvernement israélien; il leur est difficile de ne pas croire qu'ils sont sacrifiés aux préoccupations idéologiques des gouvernements arabes et aux intérêts des chefs palestiniens de la diaspora. Beaucoup d'entre eux constatent avec amertume que ni les autres États arabes ni les États-Unis n'ont réussi à persuader Israël de geler les implantations de colonies, ni de s'asseoir à la table de négociation avec les Palestiniens pour discuter des aspirations de ces derniers.

Le maire Freij a très clairement expliqué au Comité comment il ferait avancer le processus de paix:

«Je souhaiterais personnellement que l'OLP et les Palestiniens annoncent clairement, publiquement et carrément qu'ils acceptent de reconnaître le droit d'Israël d'exister comme État souverain et indépendant, pourvu que cette reconnaissance soit réciproque et simultanée.» (48:12)

Une telle déclaration, selon lui, «ouvrirait la porte» à l'OLP et rendrait les Palestiniens crédibles dans toutes les capitales du monde, y compris à Washington. Un autre témoin palestinien, M. Sami Hadawi a déclaré dans le même sens que «pour sortir de l'impasse, il serait indiqué que les parties procèdent d'abord et simultanément à une reconnaissance réciproque.»

D'autres faits révèlent les préoccupations particulières des Palestiniens cisjordanien et de Gaza. En 1983, pendant les discussions entre le roi Hussein et Arafat, une pétition des chefs politiques de la Cisjordanie fut adressée au Conseil national palestinien en réunion, pour lui souligner l'urgence des négociations de paix. Pendant la visite des territoires occupés, un maire arabe a dit au sous-comité que les mesures prises par Israël pour empêcher les Palestiniens de se donner des chefs avaient en pratique fait de l'OLP leur porte-parole: «Nous avons essayé de nous faire entendre. Nous sommes de plus en plus amers», a-t-il dit. Si la Cisjordanie et Gaza étaient rendus aux Palestiniens, l'OLP y perdrait ses appuis, à son avis. Par ailleurs, en février 1984, une délégation de personnalités cisjordanien présentait à Yasser Arafat, à Amman, une pétition le priant de collaborer avec le roi Hussein en vue «de mettre fin à l'occupation» et d'assurer «la protection des droits nationaux des Palestiniens». Aucune mention ne fut faite d'un État palestinien dirigé par l'OLP. Et lorsque deux factions radicales de l'OLP ont revendiqué l'attentat à la bombe contre un autocar à Jérusalem en janvier 1984, les notables palestiniens locaux ont sévèrement condamné cet acte de terrorisme. Lors de la réunion du CNP à Amman, en novembre 1984, un éminent ancien maire cisjordanien était disposé à donner suite à l'appel du roi Hussein en faveur d'une démarche de paix jordano-palestinienne qui s'inspirerait de la résolution 242 de l'ONU, malgré l'opposition de membres en vue de l'OLP, et notamment de M. Farouk Khaddoumi. Après la réunion d'Amman, M. Shawa, ancien maire de Gaza, reprocha ouvertement à l'OLP de ne pas s'être résolument «rapprochée de la Jordanie et de l'Égypte pour former un véritable noyau d'Arabes modérés».

Bien que la position de l'OLP soit aujourd'hui assez éloignée des articles de la Charte de 1964 cités ci-dessus (page 43) réclamant «l'expulsion des Sionistes de la Palestine», officiellement l'Organisation est aujourd'hui encore très opposée à une reconnaissance «mutuelle, réciproque et simultanée» qui soit «clairement, publiquement et carrément» affirmée selon ce que réclame le maire Freij.

Le choix fondamental d'Arafat se précise donc de plus en plus: il doit ou bien courir le risque d'ouvrir des négociations de paix pour les Palestiniens des territoires occupés, et libérer son groupe centriste modéré de la contrainte des dirigeants arabes et des militants de droite et de gauche de l'OLP; ou bien, comme il l'a fait jusqu'ici, continuer à se plier à la règle du consensus, subordonnant son action aux décisions des capitales arabes, tout en voyant s'évanouir le dernier espoir de patrie palestinienne en Cisjordanie et à Gaza. Certains observateurs voient dans la rupture avec les partisans de la ligne dure syrien l'indice d'une disposition à se rapprocher des Palestiniens modérés. Le Pr Janice Stein de l'Université de Toronto, qui a témoigné

devant le Comité en 1983, prédisait qu'une scission au sein de l'OLP pourrait ouvrir la voie à des négociations:

«Certains sont d'avis qu'une scission devra se faire au sein de l'OLP avant que des négociations véritables ne puissent être entamées; que ce n'est pas la première fois dans l'histoire qu'un mouvement doit se scinder pour qu'une de ses ailes puisse entamer des négociations; que c'est en fait une caractéristique des mouvements qui étaient à l'origine révolutionnaires et qui entrent ensuite dans une phase de négociations et de compromis.» (40:28)

Il est encore trop tôt pour dire si les événements survenus au début de 1985, et notamment l'entente d'Arafat avec Hussein, déboucheront sur des «négociations, échanges et compromis». Bien qu'Arafat paraisse intéressé à orienter l'OLP vers des négociations de paix, il semble incapable de faire le pas décisif sur le chemin de la paix, à savoir reconnaître Israël et souscrire à la résolution 242 de l'ONU.

#### *D. Les perspectives de relance du processus de paix*

Au début de 1985, une série d'événements a ranimé les espoirs d'une relance du processus de paix au Proche-Orient. En Israël, le gouvernement Likoud qui refusait de céder la moindre parcelle de la Cisjordanie et de Gaza, était remplacé par un gouvernement de coalition dirigé par le leader travailliste Shimon Peres, dont le parti est favorable au compromis, à la négociation et à «une cession de territoires en échange de la paix».

En Jordanie, le roi Hussein a prudemment rétabli les relations de son pays avec l'Égypte, seul État arabe qui reconnaisse Israël, acceptant que le Conseil national palestinien se réunisse à Amman et, en février 1985, il concluait avec Yasser Arafat une entente relative à la création d'une équipe de négociation jordano-palestinienne en vue de futurs pourparlers de paix. Même s'il est désenchanté de l'attitude américaine qu'il a ouvertement critiquée, il semble maintenant reconnaître que ce pays est le seul à avoir la crédibilité et l'autorité nécessaires en Israël et dans les capitales arabes pour servir de médiateur.

L'Égypte, de son côté, réintègre petit à petit le clan des pays arabes modérés, auxquels le président Moubarak a donné l'exemple en faisant des propositions positives, notamment par un appel lancé aux États-Unis de rencontrer une délégation jordano-palestinienne pour rouvrir les négociations. En outre, le fait que les sous-ministres des Affaires étrangères des États-Unis et de l'Union Soviétique se soient rencontrés à Vienne au début de 1985 pour discuter du Proche-Orient peut être interprété comme une bonne nouvelle, même si cette rencontre n'a rien produit de concret.

Un autre indice prometteur au Proche-Orient est qu'un nombre croissant d'Arabes admettent qu'Israël ne peut être vaincu militairement, puisqu'il dispose, la preuve n'est plus à faire, de la force armée la plus efficace de la région. Israël peut d'ailleurs compter sur l'appui des États-Unis en cas de revers militaire. À l'heure actuelle tout au moins, jamais autant d'Arabes n'ont été convaincus que la seule solution pratique au conflit serait de reconnaître l'existence d'Israël et d'amener



celui-ci, par la voie de négociations et d'accords, à retirer ses forces de Cisjordanie, de Gaza, des hauteurs du Golan et de Jérusalem-Est.

Les membres du Comité ont aussi appris que beaucoup de Palestiniens, surtout en Cisjordanie, à Gaza et en Jordanie, en sont arrivés, depuis quelque temps déjà, à la même conclusion. Il semblerait que la majorité des Palestiniens des territoires occupés, ainsi que la Jordanie veuillent trouver le plus rapidement possible un accommodement avec Israël. Ils s'inquiètent de voir la radicalisation croissante de leur jeunesse au bout de 18 années d'empiétements israéliens incessants, sentiment que la politique de colonisation du gouvernement Likoud ne fait qu'exacerber. Il importe donc, à leur avis, d'ouvrir des négociations sérieuses avant que les colons israéliens ne soient trop enracinés et qu'un trop grand nombre de jeunes Palestiniens ne perdent tout espoir et ne considèrent la violence comme la seule solution. La destruction du mini-État de l'OLP au Sud-Liban ainsi que la dispersion et le départ des guérilleros de cette organisation ont porté un coup mortel à l'espoir de ces Palestiniens de 'libérer' Israël et les territoires occupés par la voie des armes.

De nombreuses difficultés jalonnent cependant encore la route vers la paix. Le nouveau gouvernement israélien devra, dans l'immédiat, songer à tirer Israël de la sérieuse crise économique qu'il traverse, et à retirer les troupes israéliennes du Liban. Ce deuxième objectif est aujourd'hui atteint. Et lorsque le premier ministre Peres s'attaquera au problème de la Cisjordanie et de Gaza, il pourrait lui être extrêmement difficile de concilier les orientations politiques divergentes des membres de son cabinet de coalition travailliste-likoud. D'autant que le premier ministre actuel d'Israël se bat contre la montre. En effet, en vertu du calendrier adopté par le gouvernement de coalition, M. Peres cédera sa place en 1986 au leader du Likoud qui est beaucoup moins flexible sur la question de l'avenir des territoires occupés.

La Jordanie et l'Égypte, de leur côté, sont probablement assez déçus de constater que les autres États arabes modérés n'ont pas appuyé plus fermement leurs initiatives de paix du début de l'année. L'Arabie Saoudite, par exemple, n'y a souscrit que très discrètement, du moins en public, et les États arabes du Golfe ont été peu loquaces, tout comme l'Algérie. Washington non plus n'a pas encore encouragé, comme le roi Hussein l'aurait souhaité, les efforts de ce dernier pour relancer les pourparlers de paix.

Quant à l'OLP, les événements ont montré les failles de son leadership, indépendamment des dissidents installés en Syrie. Le leader jordanien a dit que son accord du 11 février 1985 avec Arafat signifiait que l'OLP acceptait la formule d'échanger du territoire pour la paix, de telle manière que la Jordanie et l'OLP pourraient reconnaître Israël. Cette interprétation reçut l'aval du président Moubarak et des hauts-fonctionnaires jordaniens. Par la suite, les membres de l'OLP devaient fournir des interprétations divergentes de la portée de cet accord: mentionnons la déclaration de «clarification» du Comité exécutif de l'OLP, du 20 février, qui appuyait l'accord tout en continuant de rejeter la résolution 242 de l'ONU. Devant ces observations contradictoires, la Jordanie rendit public le texte de l'accord le 23 février. Ce geste suscita de nouvelles 'clarifications', comme la déclaration de M. Ibrahim Ayyash, membre du Comité central de l'OLP, soutenant



que l'accord impliquait effectivement l'acceptation de la résolution 242. Dans une entrevue qu'il accordait une semaine après, Arafat lui-même refusait de répondre de façon explicite à ceux qui lui demandaient s'il acceptait cette résolution de l'ONU, tel qu'impliqué par l'accord jordano-palestinien. Il répondit de façon ambiguë: «Nous souscrivons à l'accord que nous avons signé et à ses mécanismes». Ajoutant à la confusion qui entoure la résolution 242 de l'ONU, l'affirmation du roi Hussein voulant que l'OLP ait abandonné sa demande d'un État palestinien indépendant ne semble pas être confirmée par les déclarations publiques de l'OLP.

De toute évidence, la réaction et les politiques de l'OLP doivent être tirées au clair pour que le processus de paix puisse progresser, surtout s'il est question de choisir des Palestiniens acceptables à l'OLP et à Israël comme négociateurs au sein d'une délégation mixte de négociation jordano-palestinienne.

D'autres obstacles importants subsistent. En supposant que la Jordanie et les Palestiniens réussissent à constituer cette équipe de négociation avec l'appui de l'OLP, qui serait disposée à reconnaître l'existence d'Israël, le gouvernement de coalition israélien serait plus ou moins mis au pied du mur. Lors de la formation du gouvernement d'unité nationale, les partisans du Likoud ont refusé de céder leur droit de veto contre tout changement de statut de la Cisjordanie et de Gaza.\* Cela étant, le gouvernement israélien ne serait peut-être donc pas à même d'accéder à la demande de négociation que lui feraient des délégations jordano-palestinienne et égyptienne. Il serait peut-être même contraint de retourner devant les électeurs avant de négocier.

Tout compte fait, et malgré la lueur d'espoir du début de 1985, les perspectives de cette situation complexe ne sont pas très favorables à une relance prochaine des négociations. Le Comité ne sous-estime pas les difficultés que les négociateurs auront à surmonter, si et quand des pourparlers ont lieu. Vu la tension et les soupçons qui règnent entre chacune des parties concernées, les nations occidentales devraient s'employer à équilibrer leurs encouragements et leurs appuis. Dans ce contexte, le Comité est d'avis que le Canada devrait se donner pour rôle d'appuyer et d'encourager Israël, les Palestiniens et les États arabes modérés, surtout la Jordanie et l'Égypte, à renouveler leurs efforts en faveur de la paix afin de trouver un accommodement.

## *E. La position du Canada*

### *1. Le Canada et le règlement du différend israélo-arabe*

En 1947, le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, M. Lester Pearson, fut élu président de la Première Commission des Nations Unies, qui s'occupe des questions politiques et de sécurité. La même année, la Grande-

\* Les Lignes directrices générales établies par le gouvernement de coalition israélien en septembre 1984 précisent que «durant le mandat du gouvernement d'unité nationale, aucun changement ne sera apporté à la souveraineté exercée sur la Judée, la Samarie et la bande de Gaza, si ce n'est avec le consentement des Travaillistes et du Likoud».

Bretagne provoqua une crise internationale en annonçant qu'elle se retirait de Palestine et renonçait à son mandat. La tension et la violence entre Israéliens et Arabes constituant une menace pour la paix, cette question fut immédiatement mise à l'ordre du jour des Nations Unies qui la renvoya à sa Première Commission. Celle-ci recommanda à son tour la création d'une Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine (UNSCOP), qui avait pour mission d'étudier la situation et de recommander des solutions aux problèmes de cette région. Le délégué du Canada à l'UNSCOP, le juge Ivan Rand, juriste éminent, devait jouer un rôle clé dans la rédaction du rapport majoritaire. Ce rapport recommandait, entre autres, de partager la Palestine en un État juif et un État arabe, tous deux indépendants mais économiquement associés, Jérusalem étant dotée d'un statut international spécial\*. Les dispositions de ce rapport majoritaire de l'UNSCOP furent intégrées à un Plan de partage adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 29 novembre 1947 sous l'étiquette «résolution 181», et dont M. Pearson avait assuré l'adoption. La communauté juive de Palestine accepta ce plan, mais les États arabes le rejetèrent. Le Pr John Sigler a résumé dans ces mots le rôle du Canada:

«N'eut été du juge Ivan Rand, la Commission spéciale de l'ONU pour la Palestine n'aurait jamais produit de plan de partage, vu les divergences d'opinion. Il fut l'un des principaux défenseurs, depuis le tout début, de la création d'un État juif. C'est grâce à lui que la recommandation fut adoptée. Puisque Rand fut l'un des principaux auteurs du rapport sur le démembrement et que Pearson contribua grandement à le faire adopter par les Nations Unies, on peut affirmer que le Canada a joué un rôle vital dans la création de l'État d'Israël, du moins à l'ONU.» (24:27-28)

M. Pearson joua aussi de son influence pour concilier les points de vue divergents de la Grande-Bretagne et des États-Unis sur la façon de mettre fin au mandat britannique et sur les modalités de création des deux États distincts. Les Sionistes furent si reconnaissants au Canada, et en particulier à M. Pearson, qu'ils le qualifièrent de «Balfour canadien».

Dès que l'Assemblée générale des Nations Unies eut accepté le plan de partage de la Palestine en deux États, et que la Grande-Bretagne eut renoncé à son mandat, la guerre civile éclata entre les communautés palestiniennes arabe et juive.† En mai 1948, les autorités juives proclamèrent la naissance du nouvel État d'Israël dont les frontières correspondaient à celles du plan de partage.

En 1947, les Juifs constituaient près du tiers (31,7 p. 100) de la population totale de la Palestine sous mandat, leur nombre ayant beaucoup augmenté à la suite du terrorisme nazi en Europe. Le reste de la population palestinienne (68,3 p. 100) était composé d'Arabes. Mais le plan majoritaire de l'UNSCOP qui servait de fondement à la résolution sur le partage assignait 56 p. 100 du territoire à l'État juif, dont la population comptait un nombre égal de Juifs et d'Arabes, et 43 p. 100 à l'État arabe, Jérusalem renfermant le reste de la population.

\* Le rapport minoritaire de l'UNSCOP recommandait la création d'un État fédéral formé de deux entités, l'une arabe l'autre juive.

† Après la Première Guerre mondiale, le Jourdain servit de ligne de partage des anciens territoires ottomans de la Grande Palestine entre la Palestine sous mandat et l'Émirat de la Transjordanie. Ce dernier devint l'État indépendant de la Jordanie en 1946.

Les Arabes rejetèrent le plan qui leur paraissait injuste et illégal, et les États arabes voisins déclarèrent la guerre à Israël, déterminés à renverser le nouvel État. Cette initiative échoua et Israël se retrouva avec environ 67 p. 100 du territoire de la Palestine, plus que ce que lui accordait le plan de partage de l'ONU, incluant Jérusalem-Ouest qui devait être internationalisée. Le Canada reconnut le nouvel État d'Israël en décembre 1948 avant la fin des hostilités. On ne donna jamais suite à l'autre partie du plan de partage qui prévoyait la création d'un État pour les Palestiniens arabes.

À l'époque, le Canada était membre du Conseil de sécurité et vota en faveur du cessez-le-feu. M. Pearson fut l'un des principaux rédacteurs de la résolution des Nations Unies réclamant l'armistice, la nomination d'un médiateur et la création d'une commission de conciliation.\* Il devait par la suite jouer en coulisses un rôle décisif dans l'adoption d'un compromis sur les frontières prévues par le plan de partage initial de l'ONU et les nouvelles frontières acquises par Israël à la suite de la guerre civile. En 1956, M. Pearson eut encore une influence de premier plan aux Nations Unies. L'acceptation à l'échelle internationale de sa proposition relative à la création d'une force de l'ONU chargée d'assurer la paix dans la zone du Canal de Suez et du Sinaï permit aux forces britanniques, françaises et israéliennes de se retirer d'Égypte.

En ce qui concerne Jérusalem, le Canada participa en 1947 à la rédaction de la résolution des Nations Unies sur l'internationalisation de la ville, et appuya cette résolution. Deux années plus tard, constatant que ni les Jordaniens ni les Israéliens n'accepteraient cette internationalisation, il modifia sa position pour soutenir que cette solution ne devrait être imposée que lorsque la protection des Lieux saints l'exigeait. En 1967, il appuyait la résolution de l'ONU invalidant l'annexion par Israël de Jérusalem après la guerre des Six Jours, et demandait instamment à Israël d'éviter de prendre des mesures qui modifieraient le statut de la ville. Le Canada soutient en effet que cette question doit être résolue dans le cadre d'un règlement d'ensemble du différend israélo-arabe.

Mais lorsqu'éclata le troisième grand conflit israélo-arabe, la guerre des Six Jours de 1967, le Canada ne jouissait plus aux Nations Unies du même prestige ni de la même influence qu'à la fin des années 40 ou au milieu des années 50. Même s'il estimait pouvoir encore participer au maintien de la paix, les pays arabes manifestèrent une certaine réticence à l'égard du Canada dont, selon eux, l'attitude était entachée de partialité: d'un côté, en effet, il donnait un appui ferme à l'État d'Israël sans reconnaître le droit des Palestiniens à une patrie, et de l'autre il n'entretenait pas de vraies relations commerciales ou autres avec les pays arabes de la région. Avant le déclenchement de la guerre de 1967, le président Nasser d'Égypte exigea des Nations Unies qu'elles ordonnent le retrait du contingent des Forces d'urgence des Nations Unies (FONU), y compris du contingent canadien, initiative qui souleva la protestation des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Canada.

\* De tous les États arabes, seule la Jordanie semblait prête à accepter les frontières de l'armistice et, en 1950, elle mit le territoire que ses forces avaient occupé, généralement connu sous le nom de Cisjordanie, sous son autorité, en dépit des objections des autres États arabes. À Gaza, un gouvernement arabe fut établi sous mandat égyptien, mais l'Égypte n'annexa jamais cette bande de territoire.



En tenant les devants, le Canada tenta de persuader le Conseil de sécurité de ne pas retirer cette force, ce qui lui valut une réaction hostile du gouvernement égyptien parce que, pour le président Nasser, cela faisait de «la FUNU un instrument de mise en oeuvre des plans impérialistes». Trois jours après que M. Pearson eut dit au président Johnson que le contingent canadien demeurerait en Égypte aussi longtemps que possible au cas où on aurait besoin de lui pour toute nouvelle opération de maintien de la paix, le président Nasser ordonna au contingent canadien de 800 hommes de quitter l'Égypte dans les 48 heures, à cause «du parti-pris du gouvernement canadien envers Israël». Après les hostilités d'octobre 1973, l'Égypte s'opposa de nouveau à la participation du Canada à la force de maintien de la paix proposée par les Nations Unies, surtout à cause des événements de 1967, mais finit par accepter une contribution canadienne sur le plan de l'appui logistique.

Cette perception négative du Canada dans le monde arabe se concrétisa en 1973 lorsque les pays arabes producteurs de pétrole réduisirent de 22 p. 100 leurs exportations de pétrole au Canada, considérant celui-ci comme un pays «neutre» dont la politique était en général favorable à Israël. À l'inverse, les importations françaises ne subissaient aucun embargo, puisque la France était considérée comme favorable à la position arabe. Mais les livraisons de pétrole aux Pays-Bas et aux États-Unis cessèrent complètement.

Cette série d'événements poussa le gouvernement canadien à se donner une politique d'ensemble à l'égard du Proche-Orient, pris comme région distincte. À l'époque, le pétrole arabe représentait 25 p. 100 des importations pétrolières canadiennes, mais notre pays n'avait ni ambassade ni consulat dans aucun des principaux pays producteurs de pétrole de cette région. Comblant cette lacune, le gouvernement ouvrit une première ambassade en Arabie Saoudite. En 1985, le Canada comptait des postes diplomatiques dans 11 pays arabes en Afrique du Nord et au Proche-Orient. Les relations du Canada avec cette région se sont peu à peu développées et diversifiées. Des accords commerciaux, économiques, énergétiques et culturels ont été conclus et les visites ministérielles se sont multipliées. Enfin, les politiques suivies par le Canada au Proche-Orient ont, depuis quelques années, fait taire les soupçons arabes.

## *2. Le Canada et les plans de paix*

En qualité de membre actif et concerné de la collectivité internationale, le Canada a pris position sur chacun des quatre plans de paix en jeu à l'heure actuelle, et qui ont été présentés aux pages 11 à 20 du présent rapport.

Le Canada a toujours appuyé la Résolution 242 de l'ONU qui réclame pour Israël le droit de vivre en sécurité à l'intérieur de frontières reconnues et sûres, ainsi que le retrait de ce pays des «territoires occupés» en 1967. Mais il n'a jamais précisé ce que comportait ce retrait et quelles seraient les frontières éventuelles d'Israël, questions qui, à son avis, devraient faire l'objet de négociations, même s'il a indiqué que le retrait devrait s'effectuer sur tous les fronts. Le Canada maintient que la Résolution 242 peut encore servir de base à la négociation. La question des droits des Palestiniens, qui est absente de la Résolution 242, a fait l'objet de déclarations de



principe, dont celles de l'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'hon. Allan J. MacEachen qui a reconnu devant le Comité qu'il était nécessaire de permettre aux Palestiniens le libre exercice de leurs droits légitimes, «y compris celui de jouer un rôle de premier plan dans les négociations relatives à leur avenir et leur droit de disposer d'un pays aux frontières clairement circonscrites, la Cisjordanie et Gaza.» L'actuel secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très hon. Joe Clark, dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 1984, a déclaré que le Canada continuait à appuyer la résolution de l'ONU et a réitéré dans des termes presque identiques son soutien pour les droits des Palestiniens:

«Nous appuyons fermement une solution juste et globale du différend israélo-arabe fondée sur la résolution 242 du Conseil de sécurité, laquelle prévoit le droit de tous les États, dont Israël, à vivre à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. Nous voulons également que soient reconnus les droits légitimes des Palestiniens, y compris leur droit à une patrie à l'intérieur d'un territoire nettement défini, soit la Cisjordanie et la Bande de Gaza.»

Depuis le début du voyage historique du président Sadate à Jérusalem, le Canada n'a cessé d'appuyer fermement toutes les démarches qui ont conduit aux Accords de Camp David, ainsi que ces accords eux-mêmes. Des lettres d'encouragement ont été adressées au président Sadate et au premier ministre Begin. Le gouvernement signala à l'Égypte et à Israël les gestes susceptibles de favoriser le processus de paix et encouragea d'autres pays à se joindre à ce processus. Le gouvernement a également donné son appui au plan Reagan de 1982, déclarant que les Palestiniens devraient être pleinement autonomes en Cisjordanie et à Gaza et devraient avoir le droit de se gouverner eux-mêmes dans le cadre des Accords de Camp David.

La réorientation de la politique israélienne, surtout à la fin des années 70 et au début des années 80, a provoqué plusieurs désaccords entre le Canada et Israël. Plus précisément, le Canada s'est publiquement opposé à l'occupation permanente de la Cisjordanie, et de Gaza, à l'annexion de Jérusalem-Est et à l'application de la loi israélienne au Golan. Il a reproché à Israël d'avoir non seulement démis les maires arabes élus dans trois villes de la Cisjordanie, mais permis à l'armée de fermer l'université cisjordanienne. En outre, le Canada a désapprouvé l'expansion des colonies de peuplement israéliennes.

La position du Canada à l'égard des politiques israéliennes a été clairement énoncée devant le Comité en 1983 par l'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures:

«Le Canada a fait clairement comprendre à Israël qu'il ne peut lui reconnaître le droit que ce pays s'est arrogé de garder une mainmise permanente sur les territoires occupés. Nous nous inquiétons beaucoup des activités d'Israël sur le terrain en vue d'élargir cette mainmise: son annexion de la Cisjordanie et des hauteurs du Golan et l'établissement de colonies dans les territoires occupés. À nos yeux, ces opérations sont contraires au droit international et ne favorisent nullement le processus de paix . . . Le fait que les porte-parole israéliens répètent sans cesse qu'Israël ne se retirera jamais de ces territoires, ajouté à la volonté déclarée d'augmenter le nombre des colonies israéliennes et de rejeter toute suggestion sur le retrait dans le cadre d'un arrangement de paix, compromet sérieusement les chances de succès de négociations qui ouvriraient la voie à une paix durable et sûre.» (37:10)

En septembre 1982, après que le président Reagan eut proposé son nouveau plan de paix pour le Proche-Orient, l'hon. Pierre De Bané, alors ministre d'État aux Relations extérieures, s'est réjoui de cette initiative et a déclaré que le Canada souscrivait aux grandes lignes de la proposition américaine, notamment en ce qui concerne:

- «l'insistance sur la sécurité d'Israël et sur l'autonomie pleine et entière pour les Palestiniens en Cisjordanie et à Gaza dans le cadre des accords de Camp David;
- la participation de la Jordanie et des Palestiniens aux pourparlers sur l'autonomie. Nous avons noté avec un intérêt particulier le désir du roi Hussein de Jordanie d'élaborer avec les Palestiniens un énoncé de politique sur l'avenir de la région;
- l'opposition aux annexions territoriales israéliennes.»

Mais sur la question de savoir quelle sorte d'entité autonome les Palestiniens auraient, il a déclaré:

«Bien que nous soyons d'accord avec le principe de l'auto-gouvernement pour les Palestiniens en Cisjordanie et à Gaza en association avec la Jordanie, nous n'écarterions pas la possibilité d'un État palestinien. Le Canada tient d'abord et avant tout à éviter de préjuger de l'issue d'éventuelles négociations entre les participants.»

M. De Bané a en même temps explicité la position du Canada sur le Plan de Fez:

- «Nous nous réjouissons de l'allusion, dans le plan, aux garanties de paix du Conseil de sécurité. Nous aimerions avoir davantage de détails sur cette position, plus particulièrement sur la façon dont tous les États de la région pourraient exister en sécurité à l'intérieur de frontières reconnues;
- les idées sorties de Fez devront être jugées en fonction de leur contribution au processus de paix. Nous notons qu'elles ne font guère de place à un mécanisme de négociation que nous considérons important;
- si le plan mène à des négociations en vue d'un règlement équilibré au Moyen-Orient qui respecte les principes de la résolution 242, nous croyons qu'un premier pas positif aura alors été fait.»

M. MacEachen a dit au Comité que le Canada accueillait la déclaration de Fez comme une prise de position arabe commune sur un règlement qui n'exclut pas d'autres initiatives, telle celle des Américains. Il a dit que pour le gouvernement l'allusion aux garanties de paix du Conseil de sécurité constituait un «élément positif», mais demandait du même coup que l'apparente reconnaissance d'Israël dans la déclaration soit plus explicite.

### 3. *Les mesures positives pouvant être prises*

Le Canada n'est pas sans savoir que la situation du Proche-Orient est explosive et représente une menace à la paix mondiale. Et bien qu'il ne puisse jouer qu'un rôle de second plan dans le règlement du conflit israélo-arabe, il a de plus en plus d'intérêts commerciaux et autres à protéger dans cette région. C'est pourquoi il s'est intéressé de près au différend israélo-arabe, et il a été conduit à appuyer et à encourager tous les efforts raisonnables de réconciliation et de solution pacifique. Les principales parties intéressées pourraient, selon le Comité, être encouragées à

prendre certaines mesures susceptibles de faire progresser le processus de paix, et dont voici les principales.

### **L'adoption d'un ton plus modéré**

Malgré la présence d'éléments modérés dans chaque camp, le Comité estime qu'un immense fossé existe encore. Le ton très dur des déclarations des deux protagonistes envenime la situation et interdit pratiquement tout accommodement. Sous le gouvernement israélien précédent, les leaders du Likoud ont souvent fait sur l'avenir de la Cisjordanie et de ses habitants, des déclarations qui ne peuvent être qualifiées que de provocations, non seulement à l'égard de ces Palestiniens mais de tous ceux de la diaspora et des États arabes également. Heureusement, de telles déclarations ont, en 1985, disparu du vocabulaire des porte-parole du nouveau gouvernement israélien. De l'autre côté, en plus des articles très militants du Pacte national palestinien, les leaders de l'OLP se sont laissés aller, concernant l'avenir ou l'existence d'Israël, à des déclarations tout aussi alarmantes pour les Israéliens. Mais la plupart des porte-parole de la tendance principale de l'OLP ne profèrent plus de telles menaces, bien que l'on ne puisse malheureusement pas en dire autant des factions extrémistes de l'OLP installées en Syrie.

Le recours, de part et d'autre, à un ton plus modéré pourrait apaiser la méfiance engendrée par des années d'hostilités. On peut souhaiter que la modération des propos tenus par les deux principaux protagonistes depuis le début de 1985 sera maintenue, créant ainsi une atmosphère plus propice à l'ouverture des négociations.

### **La lutte au terrorisme et à la violence**

La lutte contre le terrorisme aiderait aussi beaucoup à dégager le climat. Certains groupes au sein de l'OLP revendiquent des actes de terrorisme perpétrés contre des civils israéliens. Lors de ses rencontres avec des représentants de l'OLP, le Comité les a fortement encouragés à rejeter formellement le recours au terrorisme. Ce qui ne sera pas aisé puisque l'organisation compte des éléments radicaux difficilement contrôlables. Une telle prise de position aurait pourtant un impact favorable sur Israël et sur l'opinion mondiale.

Les actes de violence commis par des extrémistes israéliens contre les Arabes des territoires occupés représentent aussi un problème. À cet égard, le dernier gouvernement israélien a pris une décision exemplaire en poursuivant devant les tribunaux ceux de ses citoyens qui étaient coupables de terrorisme ou de violence à l'égard d'Arabes vivant en Israël, à Gaza ou en Cisjordanie. Le Comité constate que le gouvernement israélien a pris des mesures pour enrayer le contre-terrorisme des groupes extrémistes juifs contre les Arabes de ces territoires. L'enquête d'Israël sur les circonstances entourant la mort de deux terroristes capturés lors du détournement, en avril 1984, d'un autocar rempli d'Israéliens peut passer pour une réponse positive propre à assainir le climat. Comme nous l'avons déjà indiqué, ces faits positifs sont intervenus dans le prolongement des conclusions d'un rapport d'une



Commission judiciaire israélienne spéciale qui avait établi que la police juive s'était montrée indulgente à l'égard de colons juifs soupçonnés de crimes violents.

### **L'assouplissement des restrictions**

Comme il a été indiqué ci-dessus (pages 32 et 33), le nouveau gouvernement de coalition israélien a, depuis son accession au pouvoir en septembre 1984, assoupli certaines des restrictions auxquelles les Palestiniens cisjordaniens sont soumis. Ces mesures de détente devraient atténuer les rigueurs de l'occupation que le maire Freij a qualifiée de très dure. Si ces mesures sont maintenues et si les Palestiniens y réagissent positivement, elles pourraient servir de modèle pour recréer un climat de confiance indispensable au succès des négociations.

D'autres démarches importantes pourraient également améliorer l'atmosphère et ouvrir la voie à un processus politique plus normal dans les territoires occupés, par exemple le fait de permettre à certains anciens leaders cisjordaniens ou palestiniens de Gaza, aujourd'hui établis en Jordanie, de se rendre auprès de leur population pour leur parler. Puisque l'Égypte et la Jordanie préconisent depuis longtemps un tel assouplissement des restrictions imposées aux territoires occupés, cette autorisation pourrait aussi avoir favorisé l'établissement de relations plus normales entre Israël et l'Égypte, et améliorer graduellement les relations entre Israël et la Jordanie.

### **L'abandon de la colonisation**

Une des mesures qui contribueraient le plus à faire diminuer les frictions en Cisjordanie serait de mettre fin à l'implantation de colonies juives. Durant les sept années du gouvernement Likoud, près de 100 nouvelles colonies ont été établies dans les territoires occupés. Le Canada s'est opposé à cette politique. M. MacEachen déclarait devant le Comité:

«Le nombre, la superficie et la population totale des colonies ont beaucoup augmenté depuis le milieu des années 70 lorsque nous avons commencé à critiquer leur création. Nous aimerions voir la fin et non seulement le gel de ces activités.» (37:10)

L'accord qui a permis la formation d'un gouvernement de coalition national d'Israël en 1984 prévoyait la création de cinq ou six colonies dans l'année. En janvier 1985, les lieux d'implantation de six nouvelles colonies juives étaient approuvés par ce gouvernement, deux dans la partie nord de la Cisjordanie, deux dans la région d'Hébron, une dans la vallée du Jourdain et une dans la région de Jérusalem. L'emplacement de ces colonies est choisi, mais leur financement n'a pas encore été approuvé. **Le Comité estime que le gouvernement canadien devrait continuer à presser Israël d'abandonner, et pas seulement d'interrompre, la politique de peuplement menée en Cisjordanie et à Gaza.**

Plusieurs observateurs prétendent que le programme de peuplement appliqué dans les terres occupées a atteint un point de non-retour. Rappelant la résistance des colons qui ont été chassés du Sinaï en 1982, ils estiment que les colonies cisjordaniennes



nes actuelles seraient un obstacle politique insurmontable à un éventuel accord. Insistant sur les relations économiques et l'infrastructure en voie de constitution, M. Meron Benvenisti, auteur de *The West Bank Data Base Project*, concluait que l'expansion des colonies israéliennes avait permis d'étendre le réseau de routes et de conduites d'eau, favorisant la croissance économique et accélérant l'intégration de la Cisjordanie à Israël. Avec les arrangements administratifs et juridiques, ces éléments constituent à ses yeux une annexion irréversible de fait du territoire occupé.

Au cours de sa visite des colonies cisjordanienues, le sous-comité a recueilli une perspective différente à ce sujet. Sur la foi des conversations qu'il a eues avec les habitants de ces colonies et des observations qui lui ont été faites pendant sa visite, il est manifeste que bon nombre de colons quitteraient spontanément leur colonie si elle n'était plus administrée par les Israéliens à la suite d'une entente négociée. En sens inverse, le Pr Janice Stein avançait devant le Comité de nouveaux arguments contre la thèse de l'irréversibilité:

«Sur le plan démographique, je ne crois pas que ce pronostic soit confirmé. À l'heure actuelle, 25 000 personnes sont établies en Cisjordanie, dont les deux tiers sont des enfants. Restent donc environ 8 000 adultes. Je dirais que de 4 000 à 5 000 d'entre eux sont très engagés sur le plan idéologique et qu'ils s'opposeraient farouchement à tout régime qui tenterait de les déloger de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Mais si on place cette donnée statistique dans le contexte général d'ententes de transition échelonnées sur la même période, cela ne me paraît pas être un obstacle insurmontable.

Les nouvelles colonies qui font l'objet des discussions courantes sont en fait des colonies urbaines qui attirent les personnes aux prises avec des problèmes de logement, auxquels elles cherchent à remédier en tirant parti de taux hypothécaires extrêmement intéressants, tout en vivant à une distance raisonnable des grands centres israéliens. Ce groupe, à mon avis, a des vues à court terme beaucoup plus terre à terre. Aucune considération idéologique ne le motive, et je crois qu'il accueillerait avec beaucoup d'empressement toute offre d'indemnisation que ferait un gouvernement israélien en cas de réussite des négociations. Bref, je ne pense pas que le processus soit, à court terme, irréversible. Mais si on ne réussit pas, à long terme, à amener les parties à négocier, ce sera manifestement un obstacle difficile à surmonter.» (40:17-18)

De nombreuses colonies ne survivent que grâce à l'appui indirect qu'elles reçoivent sous forme de contrats et de prêts à leurs entreprises locales, et moyennant un accès privilégié aux marchés. Il faudra compter néanmoins avec un groupe de zélotes irréductibles qui feraient l'impossible, comme ils l'ont fait au Sinaï, pour perturber le retrait d'Israël.

Le Comité est donc d'accord avec la déclaration suivante, faite en 1983 par M. MacEachen, ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures:

«Le fait que les porte-parole israéliens répètent sans cesse qu'Israël ne se retirera jamais de ces territoires, ajouté à la volonté déclarée d'augmenter le nombre des colonies israéliennes et de rejeter toute suggestion sur leur retrait dans le cadre d'un arrangement de paix, compromet sérieusement les chances de succès de négociations qui ouvriraient la voie à une paix durable et sûre.» (37:10)

**Le Comité est d'opinion que la colonisation n'est pas irréversible, mais uniquement dans la mesure où son règlement ferait partie d'une entente politique globale en vertu de laquelle Israël s'engagerait à retirer les colons des colonies qu'ils habitent.**

### La participation des Palestiniens aux négociations

Une des questions que devront aborder les négociations attendues est celle de savoir quels interlocuteurs, du côté arabe, pourraient avoir la confiance des Palestiniens et être en même temps acceptables aux Israéliens. Dans les territoires occupés, Israël n'a pas permis la formation de groupements politiques locaux, ni autorisé les Palestiniens à se rassembler sous des autorités palestiniennes élues. Il a déposé ou déporté bon nombre des maires palestiniens arabes élus en 1976. Ceux qui demeurent en fonction ne peuvent dire tout ce qu'ils pensent. L'OLP, de son côté, a tout fait pour empêcher l'émergence dans les territoires occupés de leaders politiques dont les vues s'écarteraient le moins des siennes.

Mais comme l'a fait remarquer M. Stanfield, «on ne résoud pas les problèmes touchant la représentation des Palestiniens en affirmant simplement qu'il ne faut pas reconnaître l'OLP». La meilleure façon de trouver des interlocuteurs palestiniens, à son avis, serait de tenir des élections dans les territoires occupés. Il a ajouté:

«Les Accords de Camp David prévoyaient la participation de représentants palestiniens aux négociations du processus de Camp David, et ce processus prévoyait l'élection de représentants des Palestiniens de la Cisjordanie. Mais cette élection n'a jamais eu lieu... À mon avis, le Canada devrait se prononcer sur les modalités du choix des représentants palestiniens. J'ai l'impression qu'il est très difficile de trouver un meilleur mécanisme que les élections...» (32:9-10)

Il importe de bien saisir à quel étape des élections sont prévues dans les Accords de Camp David, qui sont un peu confus à ce sujet. Le Comité Canada-Israël a clairement résumé les diverses étapes envisagées par ces accords:

«L'accord-cadre portant sur l'autonomie de la Cisjordanie et de Gaza, et qui fait partie des accords de Camp David, prévoit des négociations en deux temps. Au cours de la première étape, qui mènerait à l'établissement d'une autonomie provisoire, l'Égypte, Israël et la Jordanie participeraient aux négociations, et les délégations égyptienne et jordanienne comprendraient des représentants palestiniens. Une fois une entente conclue à ce sujet, les Palestiniens détermineraient par voie d'élections la composition du gouvernement autonome chargé d'administrer ces territoires. Les représentants palestiniens, élus par les Palestiniens, seraient ensuite les principaux participants aux négociations de la deuxième étape, au cours de laquelle toutes les parties concernées devraient s'entendre sur le statut définitif de la Cisjordanie et de Gaza.» (35A:16)

En se disant favorable à la tenue d'élections en Cisjordanie et à Gaza conformément à Camp David, M. Stanfield n'a pas dit exactement à quelle étape il pensait.

Que M. Stanfield ait eu ce processus en tête ou non, la tenue d'élections en vue de choisir les Palestiniens qui feraient partie des délégations jordanienne et égyptienne pour la première ronde de négociations est, bien entendu, fort intéressante. Mais cette voie est également parsemée de difficultés majeures. Le gouvernement israélien a déjà permis la tenue d'élections dans les territoires occupés pour le choix de gouvernements locaux. Serait-ce le but de nouvelles élections? Ou celles-ci auraient-elles pour unique objet de choisir des candidats en vue des négociations? Dans un cas comme dans l'autre, refuserait-on aux candidats le droit de préconiser un État palestinien indépendant durant la campagne électorale? Et même si les Israéliens ne posent aucun préalable à ces élections, certains candidats palestiniens désireux de promouvoir des solutions de compromis modérées, qui ne correspondent pas

entièrement à celle de l'OLP, pourraient se trouver en butte aux tactiques terroristes de certains extrémistes arabes. L'assassinat de M. Issam Sartawi, membre modéré de l'OLP, qui était en communication avec les Israéliens modérés, prouve que ce danger est bien réel, tout comme le meurtre, à la fin de 1984, de l'ex-maire Fahid Qawasmi d'Hébron, un membre modéré de l'OLP qui, à la réunion d'Amman, avait été élu pour remplacer un dissident de la ligne dure au sein du Comité exécutif du CNP.

M. Stanfield a reconnu lui-même que ces élections comportaient une importante lacune puisqu'elles n'assureraient pas la représentation des Palestiniens qui ne vivent pas en Cisjordanie et à Gaza. Cela, à son avis, donne du poids aux «arguments de ceux qui cherchaient à faire reconnaître l'OLP comme le seul organisme ou la seule organisation propre à représenter le peuple palestinien où qu'il se trouve au Proche-Orient.»

Pour le moment en tout cas l'objectif principal doit être l'ouverture des négociations qui complèterait la première étape de Camp David. Pour être à même de choisir des négociateurs capables de défendre les intérêts des Palestiniens, sans soulever de problèmes politiques majeurs, il serait peut-être indiqué de songer au groupe de Palestiniens dont quelques-uns ont été élus à divers postes dans le passé, notamment aux maires ou ex-maires de Cisjordanie et de Gaza, aux ex-maires vivant actuellement en Jordanie et aux députés palestiniens membres du Parlement jordanien. On trouve dans d'autres pays également des Palestiniens éminents, entre autres des universitaires, qui ne font pas partie de l'OLP et qui accepteraient de se présenter. Enfin, le Conseil national Palestinien comprend plusieurs Palestiniens modérés qui ne semblent pas être membres de l'OLP. Ces Palestiniens pourraient servir de représentants.

Depuis la conclusion au début de 1985 de l'accord Arafat-Hussein, la Jordanie et l'Égypte s'emploient à mettre sur pied une délégation comprenant des Palestiniens acceptables à Israël afin que les pourparlers puissent commencer. **Le Comité est convaincu qu'il y va de l'intérêt du peuple palestinien de profiter de l'occasion qui lui est offerte de participer aux négociations en proposant aussitôt que possible comme représentants des Palestiniens modérés non-membres de l'OLP pour qu'ils se joignent à la délégation de négociation jordanienne et égyptienne, et déclenchent la première étape de négociation prévue dans l'accord-cadre de Camp David.** Comme l'a souligné M. Stanfield, les négociations sont «la seule voie vers un règlement à long terme».

### **La reconnaissance mutuelle**

Il est clair qu'en dernière analyse les négociations ne sauraient progresser sans que chacune des parties reconnaisse le droit de l'autre à exister. Les Arabes devront voir en Israël un État bien établi, et les Israéliens, de leur côté, devront admettre l'existence des Palestiniens et de leur droit, acquis au bout de siècles d'habitation, à une partie du territoire historique de la Palestine, à savoir la Cisjordanie et Gaza. Chaque partie, pourtant, retarde l'ouverture des négociations. D'une part, Israël



siste pour que les États arabes, et spécialement l'OLP, reconnaissent d'emblée, publiquement et officiellement, l'existence de l'État d'Israël, et d'autre part les Arabes tiennent absolument à ce qu'Israël accepte le droit des Palestiniens à l'autodétermination. La route est donc, dès le départ, semée des plus grosses embûches. Le Comité suggère au gouvernement canadien d'inviter instamment les deux parties à mettre pour l'instant de côté l'objectif ultime de la reconnaissance mutuelle et simultanée, et à chercher plutôt à trouver des arrangements pratiques. Si les parties arrivaient à conclure une série d'accords plus restreints, l'officialisation de leurs démarches pourrait un jour aboutir à la reconnaissance mutuelle que chacun d'eux juge indispensable.

L'accord Arafat-Hussein sur une délégation de négociation jordano-palestinienne commune pourrait être le premier pas sur cette voie. Cet accord a provoqué une flambée d'activités diplomatiques, et des propositions de réunions entre les diverses parties ont fusé de toute part. Israël a dit qu'il parlerait directement à n'importe quel groupe jordano-palestinien, si les Palestiniens présents n'étaient pas membres de l'OLP. Le président Moubarak et le roi Hussein ont prié les États-Unis de s'engager. Le président Moubarak a fait plusieurs propositions dont l'une sur une rencontre préliminaire entre une délégation jordano-palestinienne, les États-Unis et l'Égypte avant une rencontre avec Israël. Mais il n'est pas encore clair si l'OLP peut se décider à donner un mandat de négociation, du moins dans un premier temps, aux Palestiniens qui ne sont pas de ses membres déclarés. Dans le cas où celle-ci serait disposée à le faire, cette série de rencontres pourrait faire démarrer les négociations que l'on attend depuis la conclusion des accords de Camp David. La question de la reconnaissance mutuelle d'Israël et de l'OLP l'un par l'autre ne constituerait plus une barrière insurmontable à l'ouverture de ces pourparlers.

### **La sécurité d'Israël et la Cisjordanie**

Les Israéliens se préoccupent de façon particulière, et à juste titre, de leur sécurité. S'ils hésitent à mettre fin à leur occupation de la Cisjordanie, comme le présent rapport le constate, c'est qu'ils craignent qu'en tombant entre des mains hostiles ce territoire pourrait constituer une menace à leur existence. Le gouvernement israélien accepterait probablement plus facilement de se conformer aux dispositions de Camp David touchant le retrait des administrateurs civils et de ses forces armées de la Cisjordanie au profit d'une «autorité autonome... librement élue par les habitants de ces régions», si des arrangements intérimaires de sécurité sous contrôle international étaient prévus dans la région. Les accords de Camp David prévoient, en effet, le retrait des forces armées israéliennes, le redéploiement de certaines forces israéliennes à certains endroits stratégiques, ainsi que des «arrangements garantissant la sécurité interne et externe et l'ordre public».

En outre, si les Palestiniens et les États arabes acceptaient le principe de la démilitarisation de la Cisjordanie, avec l'appui de la collectivité internationale, il serait plus facile pour Israël de retirer ses forces. Cet arrangement devrait viser le long terme, et il serait important qu'aucune des parties directement concernées ne puisse le modifier sans un accord international.



Il arrive souvent aux États qui sont coincés entre deux puissances rivales d'avoir à sacrifier une partie de leur souveraineté à leur indépendance. Après la Deuxième Guerre mondiale, par exemple, l'Autriche dut accepter ce marchandage dès qu'il fut devenu apparent que ce serait la seule façon d'obtenir le retrait des forces d'occupation étrangères. Nombreux sont ceux qui estiment que ce pays a bénéficié de cet arrangement. Mais la démilitarisation de certaines régions donne les mêmes résultats, comme ce fut le cas au Sinaï, l'Égypte acceptant cette solution dans le cadre de son traité de paix avec Israël.

Les Arabes ne seront convaincus de la bonne foi d'Israël que si celui-ci accepte l'existence, en Cisjordanie et à Gaza, d'une administration palestinienne impliquant un réel degré d'autonomie. Or, il ne sera pas facile pour Israël d'assister à la naissance d'une quelconque entité vraiment palestinienne. Le test, pour lui, sera de savoir si les Arabes sont disposés à conclure une entente militaire qui garantisse en permanence sa sécurité.

### **Une conférence de paix internationale sur le Proche-Orient**

Les membres du Comité retiennent de leurs entretiens avec des Syriens et d'autres, que — mise à part la question du Liban — les Arabes souhaiteraient vivement que les propositions de paix soient étudiées dans le cadre d'une grande conférence internationale réunissant toutes les parties arabes intéressées, ainsi que l'URSS et les États-Unis. Même un État modéré comme la Jordanie a réclamé la tenue d'une telle conférence internationale de paix, appel qui a retenti à nouveau dans le pacte Hussein-Arafat sur la formation d'une délégation de négociation mixte.

Depuis l'échec des négociations de Genève en 1977, l'Union Soviétique a été exclue des pourparlers de paix. Elle demeure pourtant influente dans la région, surtout en Syrie, et dans une certaine mesure en Jordanie. C'est grâce à de nouveaux armements soviétiques, par exemple, que la Syrie a eu la force de résister aux pressions qui la poussaient à accepter les conditions de l'accord israélo-libanais sur le retrait des forces israéliennes du Liban. À cause de cette exclusion des négociations de paix, l'URSS a été poussée à exercer son droit de vote au Conseil de sécurité de l'ONU relativement aux forces de maintien de la paix au Proche-Orient. En 1967 pourtant, elle est un des pays qui avait appuyé le document de base qui a servi de point de départ à toutes les négociations, à savoir la résolution 242 de l'ONU, et en qualité de membre du Conseil de sécurité elle a entériné à plusieurs reprises le renouvellement du mandat de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL).

Selon le Comité, rien n'indique pour l'instant que la tenue d'une conférence internationale à laquelle participeraient les grandes puissances créerait un climat favorable à l'ouverture des négociations. Dans les Accords de Camp David, les parties les plus directement concernées, à savoir Israël, l'Égypte, la Jordanie et les Palestiniens, sont toutes considérées comme des négociateurs éventuels. L'entente Hussein-Arafat prévoit maintenant un mécanisme de mise sur pied d'un groupe de négociation mixte qui pourrait éventuellement ouvrir la voie à de telles négociations, à certaines conditions.

Le président Moubarak a suggéré, néanmoins, qu'après la conclusion d'un accord provisoire entre les parties directement concernées, une deuxième conférence pourrait avoir lieu et réunir les États-Unis, l'Union Soviétique et les trois autres membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette deuxième conférence confirmerait les arrangements convenus entre les principaux intéressés lors des négociations antérieures. Elle tiendrait compte de l'influence de l'Union Soviétique et de ses grands intérêts au Proche-Orient, reconnaissance qui serait capitale pour l'acceptation de tout règlement de paix par l'ensemble du monde arabe. D'autant que l'URSS peut, en exerçant une influence modératrice sur les Syriens et sur certains éléments de l'OLP, contribuer à améliorer le climat au Proche-Orient.

#### 4. Jérusalem

Depuis plus de trente ans, les gouvernements canadiens maintiennent que le statut de Jérusalem et des Lieux saints doit, de façon concrète, être examiné et déterminé dans le cadre d'un règlement d'ensemble du différend israélo-arabe. C'est pourquoi le Canada n'a jamais reconnu la souveraineté de droit d'Israël sur la partie ouest de Jérusalem, ni le contrôle exercé par la Jordanie sur Jérusalem-Est. Par contre il a, en 1967, appuyé la résolution de l'ONU déclarant invalide l'annexion de Jérusalem-Est par Israël après la guerre des Six Jours, et demandant à Israël de ne prendre aucune mesure modifiant le statut de la ville. En outre, notre pays s'est fermement opposé en 1980 à la loi adoptée par la Knesset sur l'annexion officielle de Jérusalem-Est.

En 1979, le Canada changea brusquement, et temporairement, de politique, le premier ministre Clark d'alors déclarant qu'il était prêt à remplir sa promesse préélectorale de déplacer l'ambassade canadienne de Tel-Aviv à Jérusalem. Devant la tempête de protestations et de menaces de représailles commerciales des États arabes, le gouvernement décida d'abord de surseoir à son projet jusqu'à ce que M. Stanfield ait eu le temps d'étudier le problème; il finit par laisser complètement tomber l'idée après que ce dernier eut recommandé le statu quo. Le simple fait de déménager l'ambassade à Jérusalem, voire à Jérusalem-Ouest, aurait signifié aux yeux des Arabes que le Canada reconnaissait tacitement la position d'Israël concernant la ville, préjugant ainsi «de l'issue de négociations qui n'ont pas encore eu lieu», a déclaré M. Stanfield. Le Canada devait par la suite répéter ses critiques à l'endroit de la politique israélienne sur Jérusalem. En 1980, il reprocha à la Knesset d'avoir officiellement approuvé l'annexion de Jérusalem. Et en 1985, lorsque le ministre des Affaires étrangères Shamir vint au Canada et demanda à notre pays de déménager son ambassade à Jérusalem, le premier ministre Mulroney lui répondit qu'aucun déménagement de l'ambassade du Canada n'était envisagé.

Le Comité Canada-Israël a vivement critiqué la politique canadienne sur Jérusalem. Il a insisté sur le fait que «la ville réunifiée de Jérusalem, libre et indivise, est et doit rester la capitale d'Israël». Il a fait remarquer que lorsque la Jordanie administrait Jérusalem-Est, c'est-à-dire avant 1967, les Juifs n'avaient pas librement accès aux Lieux saints, tandis qu'aujourd'hui les fidèles de toutes les confessions jouissent «du même droit de libre accès».

Le Comité accepte et approuve la politique d'accès israélienne, et reconnaît qu'elle est appliquée de façon juste et systématique par les autorités municipales actuelles de Jérusalem, qui ont la réputation d'être bien disposées et tolérantes à l'égard de la population arabe. Dans son rapport, M. Stanfield a également mentionné et reconnu que les autorités israéliennes avaient cherché à être «aussi justes que possible» sur la question du libre accès aux Lieux saints chrétiens et musulmans à Jérusalem. Il notait cependant que des Chrétiens se soucient du fait que

«... la loi garantissant le libre accès aux Lieux saints n'est rien qu'une mesure législative que la Knesset pourrait modifier à la majorité simple s'il devait se manifester en Israël une volonté politique en ce sens.» (32A:11)

Il ajoutait que le Pape souscrivait à l'idée d'un statut spécial prévoyant des garanties internationales qui assureraient le maintien du caractère religieux unique de la ville.

Le Comité note cependant que, tout en prétendant ne pas vouloir préjuger de l'issue des négociations de paix, le CCI se montrait intraitable au sujet de Jérusalem. Le gouvernement israélien insiste pour sa part avec autant de fermeté sur le fait que Jérusalem ne peut faire l'objet de négociations. Il a mené en toute hâte sa politique d'urbanisation et de colonisation dans des districts arabes, choisis stratégiquement à Jérusalem-Est et autour de la ville, pour couper court à toute contestation future de la souveraineté d'Israël sur ces lieux. Les membres du sous-comité ont mis plusieurs heures à faire le tour de ces grands travaux: construction d'une nouvelle voie de communication; érection de grandes tours d'habitation au sommet des collines et aménagement de nouveaux quartiers au nord, à l'est et au sud de Jérusalem. Ils en concluent qu'il sera extrêmement difficile d'envisager une séparation de Jérusalem-Est d'Israël. Le Comité a aussi constaté que la politique du gouvernement israélien voulant qu'une Jérusalem unie demeure la capitale d'Israël trouvait un très large appui dans la population. Il doute beaucoup que cette politique soit modifiée, même sous un gouvernement travailliste fort. Seule une petite minorité d'Israéliens serait disposée à abandonner la souveraineté d'Israël sur la ville.

Jérusalem représente un problème parce que les Musulmans arabes feront valoir avec autant d'insistance leur droit à recouvrer la partie est de Jérusalem. Comme M. Stanfield l'a souligné, «les Palestiniens et autres Arabes estiment que Jérusalem-Est [arabe] est une partie intégrante de la Cisjordanie, et beaucoup aimeraient qu'elle devienne la capitale de l'État palestinien». Cet objectif a même été explicitement mentionné comme un principe dans la Charte de Fez adoptée au Sommet arabe de 1982. Le roi d'Arabie Saoudite est le gardien des principaux Lieux saints musulmans qui incluent, avec Jérusalem, la Mecque et Médine. Les autorités saoudiennes ont dit aux membres du sous-comité combien l'annexion de Jérusalem-Est par Israël en 1980 les avait indignées et à quel point cette question était primordiale à leurs yeux. Il se peut que, pour des motifs religieux, la grande communauté musulmane considère comme plus importante la question de Jérusalem que celle de la création d'un État palestinien indépendant.

Le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères d'Égypte, Kamal Hassan Ali, a déclaré aux membres du Comité que, pour l'Égypte, Jérusalem est



formé de deux municipalités, l'une arabe, l'autre israélienne. L'Égypte propose la création d'une ville unifiée dont l'infrastructure serait administrée par un comité mixte. La liberté d'accès aux Lieux saints par les fidèles de toutes les confessions est, selon ce témoin, un des éléments essentiels de cette proposition.

Le Comité conclut donc au bien-fondé du rapport de M. Stanfield et de la politique poursuivie depuis par le gouvernement canadien. M. Stanfield déclarait :

«L'avenir de la ville doit être décidé d'un commun accord à l'occasion d'un règlement de paix global négocié. L'avenir de Jérusalem ne saurait être dissocié du différend israélo-arabe ni de son statut religieux unique.» (32A:10)

Le Comité estime que le Canada doit demeurer inflexible dans son refus de reconnaître l'annexion unilatérale de Jérusalem par Israël, et continuer de s'opposer à toute mesure israélienne visant à modifier le statut de la ville. Il lui faudrait aussi éviter de donner de quelque manière l'impression qu'il préjuge de l'issue de négociations futures en déplaçant son ambassade de Tel-Aviv à Jérusalem.

Pendant leur séjour au Proche-Orient, les membres du Comité ont exploré avec les Arabes et les Israéliens la possibilité de «vaticaniser» Jérusalem, ce qui impliquerait la dénationalisation des Lieux saints, l'établissement de frontières spéciales autour de la ville et la mise sur pied d'un organisme administratif unique composé de représentants des trois confessions religieuses. Cette idée n'a reçu l'aval ni des Arabes ni des Israéliens.

La question de Jérusalem constitue sans contredit le plus grand des nombreux obstacles à un règlement quelconque en Palestine. Impossible à éluder, cette question ne devra toutefois être abordée qu'après la conclusion d'ententes sur des questions négociables. Le Comité est d'avis que, lorsque viendra le temps de discuter ce problème, le gouvernement canadien pourrait réclamer une sorte de statut spécial pour les Lieux saints de Jérusalem.

### *5. Quels rapports le Canada devrait-il avoir avec l'OLP?*

L'année 1974 fut importante sous le rapport du statut international de l'OLP. C'est cette année-là, en effet, que la Conférence des chefs d'État arabes réunie à Rabat confirma l'OLP dans son rôle d'«unique représentant légitime des Palestiniens», ayant le droit de parler en leur nom lors de toute négociation future sur la paix au Proche-Orient. La même année, l'Assemblée générale de l'ONU invitait le leader de l'OLP Yasser Arafat à participer à son débat sur «la question palestinienne», et accordait à cette organisation le statut d'observateur aux Nations Unies. Autant d'éléments qui faisaient avancer la reconnaissance internationale de l'OLP mais qui, en retour, aiguisaient au sein du mouvement les dissensions intestines sur les objectifs qu'il doit poursuivre relativement au différend israélo-arabe. On trouve d'un côté les Palestiniens et les États arabes modérés qui seraient disposés à accepter un règlement de compromis incluant la reconnaissance d'Israël dans ses frontières d'avant 1967; et de l'autre, les Palestiniens qui rejettent absolument tout compromis relatif à l'objectif de la «libération» totale de la Palestine.



En reconnaissant l'OLP comme seul représentant légitime des Palestiniens, le Sommet arabe de 1974 brouillait la perspective d'une ouverture éventuelle des pourparlers de paix. Israël, en effet, n'avait plus d'interlocuteur acceptable. D'un côté les États arabes refusaient tout statut officiel à la Jordanie en Cisjordanie; de l'autre, Israël refusait de reconnaître l'OLP comme partie aux négociations et ne voulait avoir affaire à elle.

Plus récemment, un groupe de dissidents de l'OLP en Syrie ont fomenté une rébellion. Le Conseil national palestinien a, lors de sa réunion à Amman à l'automne de 1984, confirmé que ce groupe ne faisait désormais plus partie de la grande organisation. Sous un certain rapport, cette suite d'événements peut avoir sapé la prétention de l'OLP à être «l'unique représentant légitime des Palestiniens». Il n'en reste pas moins que le Comité exécutif principal de l'OLP, qui comporte plusieurs nouveaux membres palestiniens modérés, a vu son mandat confirmé à la réunion d'Amman susmentionnée. C'est de ce groupe principal de l'OLP qu'il est question dans ce rapport.

L'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures M. MacEachen a dit au Comité que le gouvernement canadien ne reconnaissait pas officiellement l'OLP, qu'il ne considérait pas cette organisation comme «l'unique représentant légitime des Palestiniens» et «qu'il n'envisage nullement de changer d'avis». Néanmoins, «compte tenu de l'importance de ce mouvement, nous nous sommes mis en rapport avec lui et avons discuté de diverses questions en plusieurs endroits». Il a expliqué que des échanges «plutôt fréquents» avaient eu lieu entre des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures et le personnel de l'OLP. Le Canada avait cherché à conseiller à l'OLP de suivre une voie politique et de rejeter la violence. M. MacEachen ajoutait:

«La question qui se pose à moi . . . est la suivante: convient-il, dans la réalisation de nos objectifs, de multiplier ces contacts; est-il approprié de les situer à un niveau plus élevé, sans poser de geste qui équivaldrait à une reconnaissance de l'OLP comme unique représentant des Palestiniens? Cette question est pour moi très importante.» (37:16)

Il serait peut-être utile, a indiqué le ministre, «d'élever nos contacts au niveau d'ambassade, par exemple». En octobre 1983, lorsqu'il voyageait au Proche-Orient, le ministre a suggéré que le Canada pourrait «intensifier ses contacts» avec l'OLP, mais quelques semaines plus tard il précisait que tout geste en ce sens serait dicté par les circonstances. Vu les dissensions d'alors au sein de l'OLP, le moment n'était pas tout à fait propice à un tel revirement de politique.

Complétant sa politique en vigueur sur les contacts officiels avec l'OLP, le Canada s'est donné une politique sur la participation d'observateurs de l'OLP aux conférences organisées par l'ONU. En 1975, le gouvernement canadien avait demandé le report d'une Conférence des Nations Unies sur le crime qui devait avoir lieu à Toronto, parce qu'il refusait à l'époque d'accorder des visas aux observateurs de l'OLP à cette conférence\*. Les organisateurs transportèrent donc l'événement en Australie, qui n'avait pas d'objection à ce que les observateurs de l'OLP y

\* En raison de son statut d'"observateur" officiel aux Nations Unies, l'OLP a le droit d'assister à ces conférences.

participent. Par la suite, le gouvernement canadien décidait qu'il accepterait que des délégués de l'OLP participent en qualité d'observateurs à des conférences organisées par l'ONU, mais ces délégués devraient faire une demande de visa et les terroristes reconnus se verraient refuser l'entrée au Canada. L'obtention d'un visa pourrait d'ailleurs être exigée de délégués de n'importe quel autre pays participant à une telle conférence au Canada. Ainsi, les conférences de l'ONU comme celle d'Habitat à Vancouver, en 1976, ou les rencontres et conférences permanentes des agences des Nations Unies comme celle de l'Organisation aéronautique civile internationale (OACI) dont le siège est à Montréal, pourraient comprendre des observateurs ou techniciens de l'OLP, à condition que ceux-ci aient obtenu des visas.

Pendant sa tournée au Proche-Orient, chaque membre du sous-comité a parlé à des représentants canadiens qui avaient eu, à divers moments, des contacts avec des représentants de l'OLP dans plusieurs capitales arabes. Ils apprirent que les ambassadeurs du Canada, ainsi que les représentants du gouvernement canadien à l'étranger et les ministres de la Couronne avaient reçu la directive d'éviter de rencontrer les représentants de l'OLP afin de ne pas donner l'impression que le Canada se proposait de reconnaître officiellement cette organisation.

Sur la foi de ces informations et d'autres déclarations touchant la politique actuelle du Canada à l'égard de l'OLP, le Comité a été amené à se demander quels contacts les représentants canadiens devraient avoir avec ceux de l'OLP, et si le Canada devrait continuer à refuser, comme il le fait depuis longtemps, de reconnaître cette organisation comme l'unique représentant légitime des Palestiniens, ou s'il devait au contraire songer à le reconnaître.

Plusieurs témoins, notamment des universitaires canadiens, des porte-parole de groupes canado-arabes et des Palestiniens, ont exhorté le Comité à recommander que le Canada reconnaisse l'OLP. Les leaders arabes qui ont rencontré les membres du sous-comité au Proche-Orient ont insisté sur le mandat de l'OLP et fait valoir que si elle n'existait pas il n'y aurait personne pour parler au nom des Palestiniens. Dans le mémoire qu'il a présenté à Ottawa, le Comité de solidarité Canada-Palestine explique que sa position sur cette reconnaissance est fondée sur des sondages indiquant qu'une grande majorité des Palestiniens préféreraient que l'OLP soit leur représentant. M. Mouammar a soutenu qu'en refusant de reconnaître l'OLP, «le Canada se mettait à jouer un jeu dangereux qui n'incitait guère la tenue de négociations entre les véritables parties». Son mémoire démontrait qu'au sein même d'Israël il y a des groupes qui préconisent la reconnaissance et que, de toute façon, le refus du gouvernement israélien de traiter avec l'OLP sur des questions fondamentales ne devrait pas être un élément déterminant de la politique canadienne. Il a aussi soutenu qu'il serait dans l'intérêt égoïste d'Israël de refuser de traiter avec l'OLP: en effet, l'OLP étant le seul représentant accepté des Palestiniens, Israël pourrait de cette manière éviter toute négociation avec eux. En ne reconnaissant pas l'OLP, le Canada jouerait donc exactement le jeu d'Israël.

M. Hadawi de la Fédération canado-arabe a invité le Canada à «se montrer assez courageux pour agir de façon indépendante et reconnaître l'OLP», et a indiqué

que «le rôle que peut jouer le Canada, c'est d'entamer le dialogue avec l'OLP et peut-être servir d'intermédiaire entre les États-Unis et cette dernière.»

En sens inverse, l'ancien premier ministre d'Israël M. Rabin a dit aux membres du sous-comité que «la promotion de l'OLP ne serait pas une solution». Le Comité Canada-Israël est également d'avis que le Canada ne devrait pas reconnaître l'OLP. Il a clairement exposé sa position dans les termes suivants:

«... l'Organisation de libéralisation de la Palestine ne peut jouer un rôle constructif au Proche-Orient avant d'avoir reconnu sans équivoque le droit d'Israël à l'existence, modifié sa Charte en conséquence, renoncé au terrorisme et à la violence pour atteindre ses objectifs politiques, et accepté les termes de la résolution 242 du Conseil de sécurité.» (35A:17)

En outre, ce Comité regrette que le gouvernement ait pour politique de maintenir des contacts officiels avec l'OLP, et s'oppose à ce qu'ils se fassent à un échelon plus élevé. Il a soutenu que tant que l'OLP n'aurait pas pris les mesures susmentionnées, «ses rapports avec les hommes politiques et les fonctionnaires canadiens ne peuvent... être d'aucune utilité.» Malgré ces contacts, l'OLP était restée sur ses positions, n'assouplissant aucune de ses politiques. Le Comité Canada-Israël s'est également fermement opposé à «la politique gouvernementale actuelle qui consiste à admettre au Canada des membres de l'OLP qui ne semblent pas avoir participé à des opérations terroristes... L'admission de membres de l'OLP au Canada nuit à la population canadienne et à ceux qui veulent véritablement promouvoir la paix au Proche-Orient...»

M. Stanfield a dit au Comité qu'il «ne recommanderait pas au Canada de reconnaître pour le moment l'OLP comme seul représentant légitime des Palestiniens.» À son avis une telle attitude ne serait pas de nature «à encourager les négociations puisque les Israéliens refusent si fermement tout contact avec l'OLP.» L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, était également défavorable à ce que le Canada reconnaisse l'OLP «dans les circonstances actuelles». Il a dit que le Canada ne devrait reconnaître l'OLP que si cette dernière «reconnaît l'existence d'Israël et accepte la résolution 242». Mais tout comme M. Stanfield, il a déclaré que l'OLP était devenue le seul organisme capable de parler au nom du peuple palestinien. M. Barton a dit que même si «ses prétentions n'ont pas été vérifiées par un quelconque processus électoral, ... il est généralement reconnu que très peu de Palestiniens se dissocieraient de l'OLP...» Ces deux témoins se sont dits inquiets de la participation de l'OLP à des actes de terrorisme, M. Barton notant qu'en qualité de porte-parole du groupe palestinien, l'OLP se devait de marginaliser les terroristes en son sein.

Mais M. Stanfield a, de son côté, déclaré qu'il était «tout à fait souhaitable» que le Canada garde des contacts étroits avec l'OLP. Il a même écrit dans son rapport que

«le Canada devrait... étendre ses rapports avec l'OLP sur des questions touchant les négociations et le processus de paix, en vue d'inciter cette organisation à faire preuve de plus de modération et de réalisme, et à reconnaître au grand jour la légitimité de l'État d'Israël. Des communications et des discussions franches seront nécessaires à cette fin. Pour jouer un tel rôle, le Canada n'a pas à reconnaître officiellement l'OLP comme 'seul représentant légitime des Palestiniens'» (32A:9)



Sur ce point, M. Barton préconise que le Canada devrait «suivre l'exemple de [ses] amis européens et intensifier [ses] contacts officiels avec cette organisation» pour prêter «main forte aux membres de l'OLP qui préconisent une solution politique plutôt qu'une confrontation militaire ou le terrorisme».

Cette question de la reconnaissance d'Israël fait actuellement l'objet de débats au sein de l'OLP. Quelques amis occidentaux des Palestiniens voudraient que l'OLP se décide en ce sens, alléguant que ce geste pourrait favoriser et leur reconnaissance et l'ouverture des négociations. Ils rappellent qu'en 1975 les États-Unis avaient conclu avec Israël un accord, en vertu duquel ils ne reconnaîtraient pas l'OLP et ne négocieraient pas avec elle tant qu'elle n'aurait pas accepté la résolution 242 et le droit d'Israël à exister. Ce qui, selon eux, laissait entendre, par voie de conséquence, que les États-Unis seraient obligés de prendre les devants et de promouvoir les négociations si l'OLP décidait de faire le premier pas vers la reconnaissance.

Certains observateurs estiment que plusieurs pas ont été faits en ce sens. Peut-être. Mais les cartes ont été brouillées par la déclaration ambiguë de Fez et l'accord jordano-palestinien de 1985 — conséquence habituelle du principe du consensus appliqué par l'OLP et des positions contradictoires des gouvernements arabes sur la façon de régler la question palestinienne et de traiter avec Israël. S'il faut attendre que les Arabes s'entendent, et plus particulièrement que les Palestiniens trouvent un consensus, on comprend sans peine que les réponses de l'OLP soient lentes à venir, incomplètes et ambiguës.

Interrogé sur l'hésitation de l'OLP à reconnaître explicitement Israël, M. Terzi, porte-parole de l'OLP a dit au Comité que cette reconnaissance doit être «mutuelle, réciproque et simultanée», et que «leur droit à exister est lié à notre droit à exister comme État indépendant sur un territoire palestinien». De toute façon il était, selon eux, fort douteux qu'Israël accepte de reconnaître l'OLP même si celle-ci reconnaissait Israël. Il a aussi rappelé qu'il serait difficile de savoir quelles seraient les frontières d'Israël.

La plupart des porte-parole de l'OLP maintiennent qu'en reconnaissant publiquement et sans équivoque l'existence d'Israël, ils perdraient leur principal argument de négociation, le seul moyen de pression pouvant amener Israël à reconnaître son existence. Comparissant devant le Comité mixte, le président Mubarak a tenu les propos suivants sur la position de l'OLP: «Les Palestiniens disent: 'C'est notre dernier atout. Si nous reconnaissons Israël, nous perdons cet atout et nous ne pourrions plus revenir à la charge'.»

L'OLP ne n'est pas contentée de poursuivre des objectifs militaires, de plus en plus limités il est vrai; elle s'est aussi beaucoup employée à faire reconnaître à l'échelle internationale son statut de gouvernement en exil, et avec un certain succès. Mais la poursuite de cet objectif n'a pas aidé les Palestiniens à se donner un État, encore moins à devenir les maîtres d'une partie de leur territoire. Les Palestiniens de Cisjordanie en sont de plus en plus conscients. L'OLP a certes contribué à maintenir vivant leur espoir, ce qui est important eu égard au fait que les Palestiniens ont



beaucoup souffert. Et elle les a aidés à garder le respect d'eux-mêmes et à préserver leur identité. Toutefois, un témoin américain bien informé, l'ambassadeur Dean Brown, président du *Middle East Institute*, a déclaré au Comité que l'OLP n'avait pas su aborder les nations occidentales, en particulier les États-Unis:

«Ils agissent presque comme si ce qui se passe en Cisjordanie n'a rien à voir avec la raison d'être de l'OLP. Il s'agit d'une organisation politique internationale qui tente de se faire reconnaître, et non d'une organisation qui soutient qu'elle représente des gens qui souffrent... J'ai demandé des explications à ce sujet à des représentants de l'OLP. Ceux-ci m'ont répondu qu'ils préféreraient prendre l'autre voie, c'est-à-dire qu'ils voulaient être reçus par les plus hautes instances au Département d'État et à la Maison blanche.» (II, 2:26)

Le Comité estime qu'au lieu d'appuyer, par le biais de la reconnaissance, les éléments de l'OLP qui se préoccupent un peu trop d'allonger la liste des pays qui la reconnaissent, ou de promouvoir son statut de gouvernement en exil, le Canada devrait être en train d'encourager les groupes palestiniens, au sein ou en dehors de l'OLP, qui s'efforcent de trouver un accommodement avec Israël et qui sont sincèrement à la recherche d'une solution pacifique. Comme M. Stanfield l'a indiqué, la question de la reconnaissance est, pour le moment, moins importante pour les parties que celle de trouver un mécanisme de négociation qui relancerait le processus de paix. «Je ne vois donc pas comment le Canada pourrait espérer favoriser les négociations en reconnaissant l'OLP», a-t-il dit.

Après avoir examiné ces arguments, **le Comité n'est pas, tout compte fait, convaincu que le Canada devrait reconnaître l'OLP comme l'unique représentant des Palestiniens.** Cette reconnaissance ne faciliterait pas la réouverture des pourparlers de paix alors que c'est ce qu'il faudrait chercher avant tout. Le Comité est conscient que la population canadienne est actuellement mal disposée à l'égard de l'OLP et qu'elle accueillerait mal un geste du Canada en ce sens à l'heure actuelle. La controverse que le Comité a soulevée dans la presse en invitant M. Terzi, représentant de l'OLP, à témoigner devant lui, en est la preuve éclatante.

Si l'OLP modifiait radicalement sa position, reconnaissant le droit d'Israël à exister et acceptant explicitement la résolution 242 de l'ONU, l'opinion publique canadienne changerait probablement d'attitude à son endroit. En 1979, le premier ministre d'alors Joe Clark a dit que le Canada serait disposé à reconnaître l'OLP à deux conditions: d'abord que cette organisation «renonce à la violence et au terrorisme, et deuxièmement qu'elle reconnaisse, sans aucune équivoque et sans condition, le droit de l'État d'Israël à exister». Le Comité endosse pleinement cette position.

Mais le Comité en est venu à la conclusion qu'un volte-face public et explicite de l'OLP le conduisant à reconnaître Israël de façon non équivoque et unilatérale est aussi peu probable qu'un changement comparable d'attitude chez les Israéliens en faveur de la reconnaissance de l'OLP comme porte-parole officiel du peuple palestinien. Dans son témoignage, M. Stanfield s'est inquiété de l'importance accordée à la question de la reconnaissance:

«Certains disent parfois qu'il n'y aura aucun progrès au Proche-Orient tant que cette étape n'aura pas été franchie. Je n'ai pas l'impression que la question de la

reconnaissance de l'État d'Israël soit véritablement le problème fondamental ... La question de la reconnaissance de la légitimité d'Israël n'a, à mon avis, pas grande importance. Cette reconnaissance ne peut intervenir que dans le cadre d'un règlement.» (32:10-11)

Comme nous l'avons indiqué antérieurement, ces étapes doivent être franchies en même temps et être le point culminant d'un processus global d'entente réciproque. C'est pour cette raison que le Comité a suggéré que les deux parties laissent pour le moment de côté leur objectif de reconnaissance, qui a tant préoccupé les Israéliens et les Arabes jusqu'à maintenant — puisque cet objectif exige en fait de l'autre partie qu'elle abandonne sa principale position de principe. Il lui semble préférable de chercher à régler des questions de moindre envergure et à trouver des solutions pratiques qui aplanissent les différences et ouvrent la voie à des accommodements sur des questions plus épineuses.

Le Canada entretient d'étroites relations diplomatiques avec Israël et n'éprouve aucune difficulté à faire connaître ses vues aux autorités de ce pays. Ce n'est pas le cas avec l'autre partie. S'il veut communiquer ses vues aux Palestiniens et encourager la collectivité palestinienne disparate à adopter des positions plus modérées et à rechercher des accommodements pratiques avec Israël, il lui faudra établir des rapports plus étroits avec les représentants de l'OLP, puisque cette organisation est clairement le porte-parole de la plupart des Palestiniens. **Aussi le Comité recommande-t-il que les contacts du gouvernement canadien avec l'OLP soient aussi fréquents et du même niveau que maintenant.** À des contacts de niveau plus élevé, par exemple celui d'ambassadeur, le Comité préfère une approche plus souple, qui laisse au ministre responsable toute latitude pour adapter la politique lorsqu'il juge qu'il y va de l'intérêt du Canada. **Le Comité estime aussi que la politique actuelle d'admission des membres de l'OLP au Canada pour les conférences organisées par l'ONU est satisfaisante.** (Voir ci-dessus, pages 68 et 69).

## 6. *Les hauteurs du Golan*

Après celui du secteur est de Jérusalem, l'avenir des hauteurs du Golan est sans doute le point le plus litigieux du conflit israélo-arabe. Les membres du Comité ont rencontré les forces canadiennes chargées de maintenir la paix sur ce plateau. Ils ont pu ainsi saisir l'énorme portée stratégique du Golan. Au sommet de ce massif, Israël a installé un système, de toute évidence très moderne, de détection lointaine avancée capable de prévenir toute attaque surprise. La mainmise d'Israël sur le Golan lui assure un accès permanent à Damas, située à une trentaine de kilomètres. Si ce plateau était occupé par les Syriens, les colonies de peuplement israéliennes de la vallée de la Hula seraient à portée d'obus, sans compter que cette vallée débouche directement sur la Galilée, en Israël, ce qui est encore plus important d'un point de vue stratégique.

Élaborés par le secrétaire d'État Kissinger en 1974 dans le cadre de l'important accord conclu avec la Syrie, les arrangements de l'ONU relatifs au maintien de la paix sur les hauteurs du Golan ont parfaitement résisté à l'épreuve du temps. Il fut souvent répété aux membres du Comité que «pas une seule balle n'a

depuis, été tirée sous le coup de la colère», même lorsque les forces syriennes et israéliennes étaient aux prises dans le Liban voisin. Quoi qu'il en soit de l'efficacité de cet arrangement jusqu'à ce jour, Israël n'a jamais cessé de s'inquiéter de ces hauteurs, depuis le choc que fut l'envahissement de ses positions en 1973.

Comme nous l'avons déjà déclaré, le gouvernement israélien a fait en 1981 un pas de plus sur la voie de l'annexion en appliquant sa loi aux hauteurs du Golan. Le gouvernement canadien s'est fermement élevé contre cette mesure que le Canada, a précisé M. MacEachen au Comité, considère comme «une violation du droit international extrêmement peu favorable au processus de paix.»

Les hauteurs du Golan sont, pour Israël, d'une importance primordiale sous le rapport de la sécurité, ce dont les membres du sous-comité qui y sont allés ont été facilement convaincus. Les Syriens, quant à eux, considèrent que cette région fait partie de la Syrie et estiment qu'Israël devrait s'en retirer aux termes de la résolution 242 de l'ONU.

La question de l'avenir des hauteurs du Golan devrait peut-être être reportée à une seconde série de négociations. En effet, tant qu'aucun progrès n'aura été fait et qu'un sentiment de méfiance réciproque continuera de diviser les parties au conflit israélo-arabe, les divergences de vues sur le Golan pourraient anéantir toutes les tentatives faites pour résoudre les disputes dans la région.

Tant et aussi longtemps que le Golan demeurera relativement inhabité, le statu quo peut être assez aisément maintenu. N'y habitent, pour l'instant, que quelques colons israéliens venus s'installer sous le gouvernement Likoud. Le Comité estime que le gouvernement canadien devrait continuer à s'opposer à toute politique visant à intensifier la colonisation du Golan. La poursuite d'une telle politique ne peut que convaincre la Syrie de la nécessité de recourir à la force pour changer la situation.

## *F. Le Liban*

Les membres du sous-comité n'ont pu donner suite à leur désir de se rendre au Liban car, au moment de leur séjour au Proche-Orient, l'aéroport de Beyrouth était souvent fermé à cause des combats dans la ville. Ayant un horaire déjà chargé, le sous-comité a jugé qu'il était trop risqué de songer à s'y arrêter. Les membres se sont néanmoins entretenus avec l'ambassadeur du Canada au Liban pendant leur séjour en Syrie. Et cette question fut fréquemment évoquée au cours de leurs discussions avec les pays voisins. Enfin, le Comité a entendu, à Ottawa, de nombreux témoignages sur le Liban, dont celui de M. Salim al Hoss, ancien premier ministre de ce pays, et actuellement ministre dans le gouvernement au pouvoir.

La situation du Liban est préoccupante en raison du retentissement des événements qui s'y déroulent sur les perspectives de paix israélo-arabe, et aussi parce que les conflits internes risquent d'avoir des répercussions néfastes et durables pour l'avenir du pays.



Du point de vue israélien, les événements qui sont survenus au Liban au cours des deux dernières années ont changé du tout au tout la situation qui a suivi l'invasion de 1982. Au départ, Israël remporta d'importants succès: il écrasa la base militaire de l'OLP au Liban, dispersant ses forces de combat; il chassa du sud du Liban les centres d'entraînement de guérilleros et de terroristes de l'OLP, qui menaçaient les colonies de peuplement israéliennes de l'autre côté de la frontière. Il fut accueilli par les Chiïtes musulmans du Sud-Liban qui souhaitaient le départ de l'OLP, et infligea à l'aviation syrienne une défaite décisive, affaiblissant du même coup l'influence soviétique au Proche-Orient. Avec l'aide des États-Unis, il conclut avec le gouvernement libanais une entente sur les conditions du retrait des forces étrangères du Liban et sur le rétablissement de relations normales entre les deux pays.

Mais en 1985, tout, ou presque, avait changé. Non seulement Arafat a-t-il réussi à sortir du Liban grâce à la protection particulière des pays occidentaux, mais il est resté à la tête de l'OLP grâce à l'appui de la majorité des Palestiniens. Un nouveau groupe de terroristes est apparu au Sud-Liban dans les rangs des Chiïtes orthodoxes, foncièrement anti-israéliens. La Syrie, qui bénéficie d'un important et nouvel appui matériel soviétique, est devenue la première puissance au Liban, ce qui par ricochet, y a amélioré l'influence de l'Union Soviétique. Les événements qui ont conduit au retrait de la force multinationale de Beyrouth ont mis à nu les limites du pouvoir occidental, et en particulier du pouvoir américain au Liban. L'accord israélo-libanais, qui ignorait le rôle et les intérêts traditionnels de la Syrie au Liban, fut abrogé par le gouvernement libanais. Enfin, les forces armées israéliennes ont terminé leur pénible retrait unilatéral alors que les forces syriennes restent sur place.

Il a sans aucun doute été très difficile pour le cabinet israélien de proposer un retrait unilatéral sans aucun préalable. En novembre 1984, le gouvernement a ouvert des négociations avec les Libanais, sous les auspices de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), en vue de déployer, le long de la frontière nord d'Israël, des forces de l'ONU et de l'armée du Sud-Liban appuyée par Israël, pour assurer la sécurité de cette région. Soutenu apparemment par la Syrie, le gouvernement libanais rejeta les propositions d'Israël, et notamment toute limitation du déploiement de l'armée nationale libanaise qui, selon lui, disposait maintenant des effectifs et de la fiabilité nécessaires pour maintenir l'ordre public au Sud-Liban. Les pourparlers étant dans l'impasse, le cabinet israélien jugea qu'il n'avait d'autre choix que de retirer unilatéralement ses troupes, bien que certains membres éminents du cabinet Likoud, y compris le vice premier ministre et ministre des Affaires étrangères M. Shamir, aient voté contre cette décision. Le premier ministre Peres et son ministre de la Défense Rabin auraient hâte, dit-on, de rétablir des relations pacifiques avec les Chiïtes du Sud-Liban, ce qui est manifestement impossible en présence de troupes israéliennes.

Le plan de retrait israélien butait contre deux difficultés majeures: d'abord, comment s'assurer que les troupes syriennes n'envahiraient pas à leur tour le territoire libéré par Israël, et ensuite comment empêcher une nouvelle infiltration de la guérilla de l'OLP au Sud-Liban d'où elle pourrait lancer des opérations contre le nord d'Israël? C'est en réalité la milice chiite qui s'est le plus fermement opposée à la



réapparition de guérilleros de l'OLP au Liban. En mai 1985, après le retrait d'Israël de cette région, les miliciens chiites, avec l'appui semble-t-il de contingents chiites de l'armée libanaise, ont attaqué les camps palestiniens surtout autour de Beyrouth. Les forces palestiniennes résistèrent et de violents combats éclatèrent. De lourdes pertes furent enregistrées de part et d'autre, et on indique que les Chiites auraient brutalisé des Palestiniens civils ou blessés.

Le gouvernement libanais n'acceptera pas volontairement le retour des forces de l'OLP au Sud-Liban, compte tenu de la tournure tragique des événements qui ont suivi leur premier séjour. Le premier ministre libanais a déjà clairement dit que son gouvernement veut déployer l'armée nationale libanaise dans cette région, afin de prévenir toute infiltration palestinienne et de limiter le mouvement et les opérations des derniers membres de l'OLP qui y vivent encore. Reste à voir dans quelle mesure le gouvernement libanais et les Syriens souscriront au déploiement prévu de l'armée du Sud-Liban (ASL), appuyée par Israël, le long de la frontière israélienne.

Il ne faut pas s'attendre que la Syrie apaise les inquiétudes israéliennes ou donne des indications claires sur les actions qu'elle entend mener. De toute évidence, cependant, il a été dans son intérêt qu'Israël retire ses troupes de la vallée sud de la Bekaa, d'où Damas est une proie militaire très facile. Surtout que la Syrie peut, dans une certaine mesure, réclamer le crédit de ce retrait puisque, sans elle, le gouvernement central libanais n'aurait pas eu la force de résister aux demandes initiales posées par Israël dans l'accord de 1983 avec le Liban. Il est donc fort douteux que la Syrie prenne des mesures pouvant déclencher une riposte israélienne ou un retour des troupes dans la Bekaa.

Le Canada n'a jamais cessé d'être fermement opposé à l'invasion israélienne du Liban en 1982, invasion dont M. MacEachen disait qu'elle n'était ni justifiée ni susceptible d'atteindre ses objectifs déclarés. À l'époque, le premier ministre Trudeau écrivit deux fois au premier ministre Begin pour le prier de faire preuve de modération et lui dire que le Canada était consterné de voir l'escalade de ce conflit et rejetait les arguments avancés pour justifier cette opération militaire. Le gouvernement canadien a protesté contre le bombardement israélien de Beyrouth-Ouest, protestation qui a fait l'objet de résolutions unanimes de la Chambre des communes et du Sénat. M. MacEachen a dit que le Canada «déplorait l'occupation israélienne injustifiée de Beyrouth-Ouest» et appuyait «le retrait d'Israël, immédiat et unilatéral, du Liban». Il ajoutait que «tant que toutes les forces étrangères n'auront pas commencé à se retirer du Liban, les perspectives de déblocage du processus de paix ne sont pas encourageantes». L'actuel secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Clark, a maintenu «que toutes les troupes étrangères devraient se retirer, sauf celles qui sont là sur la demande du gouvernement libanais». Il a par la suite accueilli favorablement la décision d'Israël de retirer ses troupes du Liban.

Le Comité considère que le retrait unilatéral effectué par le gouvernement d'Israël était la voie la plus sage à suivre. Il vaudrait mieux pour le Liban que les forces syriennes quittent également son territoire. Mais la Syrie juge qu'elle a un rôle spécial à jouer au Liban où elle estime que ses troupes ne peuvent être qualifiées d'«étrangères». Les Syriens affirment qu'ils sont au Liban pour maintenir la

souveraineté et l'intégrité territoriale libanaises. Il faut reconnaître toutefois que ce que la Syrie a fait pour renforcer la position du gouvernement libanais a été d'une importance clé pour celui-ci. Avant même qu'Israël ne décide unilatéralement de se retirer, le premier ministre Peres avait adouci les exigences de l'ancien gouvernement Likoud et n'insistait plus pour que la Syrie retire, en même temps, ses troupes.

Lorsqu'ils ont visité cette région, les membres du sous-comité se doutaient bien que la Syrie ne se retirerait pas après le départ d'Israël. Ils considéraient même qu'Israël parti, une présence syrienne pourrait en fait temporairement aider à maintenir la sécurité interne du Liban. On doute, en effet, beaucoup à l'échelle internationale que l'armée nationale libanaise soit en mesure de faire cesser les fréquentes et souvent violentes luttes intestines qui ravagent malheureusement le Liban de façon presque endémique. À certains égards, la Syrie serait la seule puissance présente capable de maintenir l'ordre et de refaire l'unité du pays.

Mise à part la question du retrait des troupes israéliennes, le Liban est aux prises avec d'autres problèmes énormes. Son économie, naguère florissante, est aujourd'hui en ruine. Les guerres et invasions des dix dernières années ont fait un nombre incalculable de blessés civils et militaires, causé la destruction de villes, de villages et de quartiers entiers de grandes villes, et gravement atteint le nerf politique du pays. Le fragile équilibre politique issu de la Charte nationale de 1943, pacte national non écrit qui répartissait les pouvoirs et les postes entre les divers groupes libanais — Chrétiens, Druses, Sunnites et Chiites — a depuis longtemps été rompu. (Voir carte C)

Les facteurs internes de déstabilisation sont nombreux: pressions exercées par les Musulmans chiites, dont la population s'est accrue rapidement et qui désire être reconnue; intensification des luttes quasi-féodales entre les chefs des diverses factions, dont chacun dispose d'une milice propre, et désastreuse guerre civile du milieu des années 70. Tous ces déchirements ont été exacerbés de l'extérieur par l'établissement, à l'intérieur même du Liban, d'un mini-État palestinien, par l'introduction de forces syriennes en grand nombre et enfin par la présence massive de troupes israéliennes. Bien que cette invasion et cette occupation-là aient eu pour résultat de chasser l'OLP du Sud-Liban et de Beyrouth, elles ont causé la mort de nombreux civils libanais et la destruction de collectivités, affaibli encore davantage l'autorité du gouvernement libanais central, accéléré la désintégration de l'armée libanaise et, à l'inverse, renforcé les milices des factions et confirmé le rôle dominant de la Syrie comme puissance intermédiaire dans les affaires du Liban.

Enfin, depuis le retrait des forces israéliennes vers la frontière, les luttes intestines se sont intensifiées au Liban, les Chrétiens s'en prenant à la fois aux Sunnites et aux Chiites, et ces derniers attaquant les Palestiniens. Les Chiites, quant à eux, sont progressivement devenus plus forts.

Témoignant devant le Comité en 1983, le Pr Stein a prédit:

« ... qu'après le retrait des forces étrangères [du Liban], nous constaterons une très grande instabilité, voire une intensification du conflit au sein des diverses collectivités du Liban. Voilà ... la conséquence des dix dernières années au cours desquelles s'est trouvé

légitimé ce type de violence entre les communautés, et rompu un consensus extrêmement fragile qui avait jusqu'alors caractérisé la scène politique du Liban.» (40:32)

Le pays connaît d'énormes problèmes de réconciliation et de reconstruction. Le gouvernement libanais doit notamment tenir minutieusement compte des fortes rivalités internes. Il est tragique de constater que la fin de l'agitation au Liban n'est pas en vue. Le rétablissement de la paix et de l'unité est une question que de nombreux Canadiens d'origine libanaise ont à coeur. Le Comité est consterné par les événements récents intervenus au Liban et suit l'évolution de la situation avec sympathie et inquiétude. Il appuie tous les efforts que le gouvernement canadien pourrait faire en vue de favoriser l'intégrité territoriale du Liban.

## IV L'IRAN ET L'IRAQ

En étudiant la question du Proche-Orient, le Comité a laissé de côté tout le domaine des relations avec deux importants pays de cette région, l'Iran et l'Iraq. Ces pays pourraient un jour être des partenaires commerciaux importants pour le Canada, mais tant que durera le conflit sanglant qui les oppose il est peu probable que nos relations commerciales actuelles se développent.

La guerre Iran-Iraq s'enlise maintenant depuis près de cinq ans, laissant derrière elle un bilan horrifant: on a récemment estimé à plus de un million le nombre total de personnes tuées ou blessées depuis la première attaque iraquienne en 1980. L'offensive iranienne de mars 1985 aurait, à elle seule, coûté la vie à plus de 40 000 personnes. Les affrontements militaires ont été sauvages, des cibles civiles ont été attaquées, des pétroliers navigant dans le Golfe mis à feu et des armes chimiques utilisées. Et ce conflit n'a rien réglé. Les forces irakiennes remportèrent au départ quelques succès sur l'important front sud, mais furent repoussées jusqu'à la frontière. Ni l'un ni l'autre des belligérants n'ayant la puissance de l'emporter, l'impasse est totale. Mais les deux pays maintiennent l'essentiel de leurs exigences à l'égard de l'autre, de sorte que le conflit perdure.

Contrairement à ce que l'on craignait au départ, cette guerre ne s'est pas étendue à l'ensemble de la région. L'ayatollah Khomeiny a déclaré, à l'occasion, que la révolution iranienne était la première étape d'une guerre sainte. C'est avec raison donc que les pays voisins du Golfe se sentent vulnérables et craignent ce mouvement orthodoxe expansionniste. D'autant qu'il s'exprime dans un discours animé de ferveur idéologique — l'ayatollah n'a-t-il pas dit qu'il traverserait Bagdad en ruines sur la route qui le mène à Jérusalem — et par un pays qui dispose d'une très importante offense militaire et un énorme stock d'armes constitué par le Chah. Et beaucoup des pays avoisinants comptent une importante population chiite, qui pourrait entendre le message de Khomeiny. C'est ce qui explique que la plupart des voisins arabes de l'Iraq, à l'exception notable de la Syrie, se sont rangés du côté de l'Iraq et lui ont assuré leur appui croissant. Mais cette allégeance deviendrait ambivalente si l'Iraq remportait une victoire décisive, qui lui fournirait du même coup une armée forte et expérimentée.

La position d'Israël face à la guerre Iran-Iraq est tout aussi ambiguë. Sous le Chah, l'Iran était très favorable à Israël, même si le régime Khomeiny lui est hostile; mais l'Iraq a toujours été un ennemi implacable d'Israël. Au début du conflit, la perspective d'une victoire militaire iraquienne inquiétait Israël qui, dans les premiers temps de cette guerre, aurait fourni à l'Iran du matériel militaire; il semble qu'il n'en soit plus ainsi aujourd'hui. Le bombardement par Israël, en 1981, d'un réacteur nucléaire près de Bagdad visait à empêcher l'Iraq de rentrer dans le camp des



puissances nucléaires. L'impasse de la guerre Iran-Iraq mobilise les forces armées irakiennes occupées avec l'Iran, et diminue ainsi les risques d'une guerre sur le front oriental d'Israël. Mais à plus long terme, ni l'objectif que poursuit Khomeiny de modifier les tendances pro-occidentales des États arabes du Golfe, ni l'appui donné par l'Iran à l'orthodoxie islamique révolutionnaire et expansionniste ne peuvent faire espérer à Israël une victoire iranienne.

Ni l'une ni l'autre des superpuissances ne s'est directement impliquée dans ce conflit, bien que les États-Unis et l'Union Soviétique aient tous deux d'importants intérêts dans la région. Les États-Unis suivent pour leur part une politique de neutralité stricte, bien qu'ils aient rétabli leurs relations diplomatiques avec l'Iraq en novembre 1984. C'est peut-être en partie à cause de cette reprise des relations officielles avec les États-Unis que l'Iraq s'est perceptiblement rapproché du camp des États arabes modérés et que ses relations avec l'Égypte connaissent un regain. L'Union Soviétique, pour sa part, s'est contentée de fournir à l'Iraq des missiles sol-sol et d'autres armements. Ses ouvertures prudentes passées vers l'Iran ont été rebuffées et son attitude actuelle semble être minutieusement étudiée. Les deux superpuissances, malgré leurs intérêts dans la région, risquent de garder leurs distances. Tous les pays industrialisés sont visés par la menace que la guerre fait planer sur les approvisionnements pétroliers du Golfe et la plupart des pays, dont le Canada, sont restés neutres. Seule la France a fourni d'importantes quantités d'armes les plus modernes à l'Iraq.

Des tentatives de médiation de la guerre Iran-Iraq ont été faites. L'Algérie et la Suède ont envoyé des émissaires de paix, ainsi que l'Inde, au nom du mouvement des pays non alignés, et la Gambie qui préside l'Organisation de la conférence islamique. En vain. De son côté M. Perez de Cuellar, secrétaire-général de l'ONU, a multiplié ses démarches de médiation. (Bien que depuis le tout début du conflit, l'Iran ait vertement reproché au Conseil de sécurité d'être incapable d'associer les appels pour un cessez-le-feu à une demande de retrait des troupes, le secrétaire-général de l'ONU semble avoir personnellement gardé la confiance du gouvernement iranien).

Convaincu qu'un cessez-le-feu ne s'obtiendrait que pas-à-pas, M. Perez de Cuellar a réussi, en 1984, à faire cesser les attaques contre des cibles civiles, moratoire qui fut respecté pendant neuf mois. Deux groupes d'observateurs, l'un à Bagdad et l'autre à Téhéran, furent mis sur pied pour faire rapport de toute violation. Le secrétaire-général visait ensuite à obtenir un moratoire sur les armes chimiques, mais l'Iraq n'emboîta pas le pas. L'offensive iranienne majeure de mars 1985 poussa le secrétaire-général à faire de nouvelles démarches. Il proposa une formule de solution en huit points que l'Iran accepta avec certaines réserves, mais que l'Iraq rejeta, réclamant au contraire un accord-cadre d'ensemble comportant un cessez-le-feu à compter d'une date précise, ainsi qu'un calendrier pour chacune des autres étapes proposées par le secrétaire-général.

M. Perez de Cuellar se rendit en personne dans les deux capitales en avril 1985. Même s'il n'a pas jusqu'à ce jour réussi à obtenir un cessez-le-feu, le secrétaire-général de l'ONU représente, semble-t-il, le médiateur le plus acceptable

dans ce conflit. Certains indices permettent de croire que les Soviétiques appuient ses efforts de façon constructive. Mais les demandes des deux parties en cause sont encore très éloignées les unes des autres. Tandis que l'Iraq cherche un cessez-le-feu, il tient absolument à ce qu'il y ait un règlement d'ensemble et insiste sur le retrait de toutes les forces jusqu'à la frontière internationale et sur la non-ingérence des deux pays en cause dans les affaires internes de l'autre. L'Iran, quant à lui, demande que le Conseil de sécurité établisse que l'Iraq a été l'agresseur. Il réclame en outre 350 milliards de dollars en dédommagement, le retour dans leur pays de 200 000 réfugiés irakiens en Iran, qui professent peut-être maintenant l'orthodoxie iranienne et une condamnation officielle par l'ONU de l'Iraq pour avoir utilisé des armes chimiques. L'Iran ne semble plus tenir absolument à sa demande originale du retrait du président irakien Saddam Hussein.

Les membres du Comité se sont demandés quel rôle positif le Canada pouvait éventuellement jouer dans le conflit Iran-Iraq. Le gouvernement canadien a déjà lancé un appel aux deux parties pour qu'elles mettent fin à leur lutte, les priant d'utiliser les bons offices du secrétaire-général de l'ONU. Le Canada a appuyé sans réserve les efforts de médiation de ce dernier. Les témoignages qu'il a entendus sur cette question ont convaincu le Comité que le Canada ne pouvait pas faire grand chose d'autre.

Les intérêts économiques de notre pays dans cette région pourraient, bien entendu, prendre plus d'ampleur une fois la guerre terminée. En 1984, l'Iraq était le quatrième marché du Canada au Proche-Orient, après l'Algérie, l'Arabie Saoudite et l'Égypte. En dépit de la guerre les exportations canadiennes, constituées principalement de céréales et de pièces de rechange, ont totalisé en 1984, 163 millions de dollars. Une expansion même modeste de l'économie irakienne ouvrirait des débouchés très prometteurs pour les produits transformés. Les réserves pétrolières de l'Iraq sont les deuxièmes en importance au monde. Avec la mise en service imminente d'un pipe-line depuis l'Arabie Saoudite au port de Yanbou sur la mer Rouge, les exportations irakiennes de pétrole doubleront presque pour atteindre un million de barils par jour. L'Iraq augmente aussi la capacité de son pipe-line qui traverse la Turquie.

Les échanges commerciaux du Canada avec l'Iran se sont peu à peu accrus depuis quelques années, en dépit du fait que les deux pays n'ont pas rétabli leurs relations diplomatiques. On se souviendra que le personnel diplomatique canadien fut retiré de l'ambassade du Canada à Téhéran en 1980 après que le Canada eut participé à la libération de quelques otages américains détenus par l'Iran (voir page 94). En 1983, l'Iran était le troisième marché du Canada dans la région mais là, nos exportations diminuèrent en 1984. La fluctuation des relations n'empêchent pas des échanges commerciaux assez vigoureux de part et d'autre et, du point de vue canadien, on estime que l'Iran pourrait un jour constituer un vaste marché pour les produits canadiens.

## V LE CANADA ET LE MAINTIEN DE LA PAIX AU PROCHE-ORIENT

Bien que le Canada ne puisse apporter qu'une contribution limitée à la solution des problèmes au Proche-Orient, son expérience et sa compétence dans les opérations dites de maintien de la paix lui auront permis, et lui permettront encore, semble-t-il, de jouer un rôle important dans ce domaine.

L'idée d'une force internationale de maintien de la paix a d'abord pris naissance aux Nations Unies et c'est surtout grâce au Canada qu'elle s'est concrétisée. De fait, le Canada est le seul pays à avoir participé aux treize opérations de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou avec leur concours.

Les pays s'entendent mal sur la portée qu'il faut donner à la notion de maintien de la paix. Voici la définition qu'en donne l'Académie internationale de la paix, un institut privé qui aide à la formation du personnel des forces de maintien de la paix de l'ONU:

Prévenir, contrôler, temporiser et faire cesser les d'hostilités entre des États ou à l'intérieur des États, par l'intervention pacifique d'une tierce partie, organisée et dirigée par la communauté internationale, qui mobilise à cette fin un contingent multinational de militaires, d'observateurs et de civils.

Des treize opérations onusiennes de maintien de la paix, sept ont été mises sur pied pour temporiser une situation problématique au Proche-Orient. Récemment, deux autres missions, indépendantes des Nations Unies, étaient aussi envoyées au Proche-Orient. Leur grand nombre montre bien jusqu'à quel point cette région est le théâtre de tensions, d'agissements et d'affrontements violents.

Bien que chaque opération ait un mandat précis, d'après un expert canadien, M. Albert Legault, chacune d'elle a pour rôle général:

... de prévenir la détérioration d'une situation de guerre ou d'un conflit, habituellement par l'établissement d'une zone tampon ou par l'envoi d'une équipe de surveillance chargée de patrouiller ou d'observer une zone de combat ou un secteur où la situation risque de s'envenimer entre ... des belligérants.

Les forces de maintien de la paix regroupent des unités ou du personnel militaire fournis par certains des États membres de l'ONU sous le commandement d'un officier désigné par l'ONU. Leur mandat est normalement approuvé et renouvelé périodiquement par le Conseil de sécurité, et le personnel affecté aux opérations est régulièrement remplacé par les États participants.

C'est grâce à sa participation aux opérations de maintien de la paix que le Canada s'est initialement engagé au Proche-Orient et qu'il y a établi des contacts



permanents et soutenus. Vous trouverez, dans les quelques lignes qui suivent, une brève description des sept opérations des Nations Unies auxquelles le Canada a participé et du rôle qu'il y a joué.

- ONUST** L'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST) a été fondé en 1948 «pour surveiller et faire respecter le cessez-le-feu, en plus d'aider à coordonner l'application des stipulations de l'armistice général conclu entre Israël, d'une part, et l'Égypte, le Liban, la Jordanie et la Syrie». D'autre part, selon le rapport annuel du ministère de la Défense nationale publié en 1983, le Canada participa activement à cette mission depuis 1954. En 1983, il comptait parmi les sept pays qui ont détaché au total 300 militaires pour remplir les fonctions d'état-major et d'observation. La contribution canadienne est de 20 officiers, affectés en Égypte, en Israël, au Liban et en Syrie. L'ONUST est à divers égards différent des autres organismes de maintien de la paix: il possède un mandat permanent, il fait appel à des officiers qui agissent comme observateurs et il est un précieux canal de communications entre États qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques.
- FUNU** La force d'urgence des Nations Unies (FUNU) fut mise sur pied en 1956 pour surveiller le retrait d'Égypte des troupes françaises, israéliennes et britanniques; par la suite, elle fut chargée de faire observer l'armistice sur les lignes de cessez-le-feu et de faire respecter par les forces israéliennes et égyptiennes les frontières définies au Sinaï. La FUNU s'est retirée en 1967 à la demande du gouvernement égyptien. Le gouvernement canadien avait fourni environ 1 000 militaires sur un effectif total de 6 000.
- GONUL** Le Groupe d'observation des Nations Unies au Liban (GONUL) a été mis sur pied pendant la crise libanaise en 1958 pour stabiliser la situation dans la région et remplacer les troupes des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Sa mission a duré un an. Le Canada a fourni un contingent de 77 militaires sur un effectif total de 600.
- MONUY** La mission d'observation des Nations Unies au Yémen (MONUY), est un petit contingent qui a été formé par le secrétaire-général des Nations Unies en 1963 pour faire observer le désengagement militaire entre les diverses factions qui se disputaient le contrôle du Yémen. La mission a été retirée en 1964, n'ayant pas réussi à atteindre l'objectif visé. Le Canada y avait envoyé 36 militaires de l'air sur un effectif total de 183.
- FUNU II** Une deuxième Force d'urgence des Nations Unies, la FUNU II, a été mise sur pied en 1973, à la fin de la guerre du Yom Kippur, pour surveiller l'application et l'observance de la trêve et le retrait des troupes égyptiennes et israéliennes, d'abord à l'intérieur des lignes de cessez-le-feu du 22 octobre, et ensuite pour veiller à ce qu'Israël se retire des cols de Mitla et de Giddi dans le Sinaï. Elle fut abolie en 1979, après la signature des Accords de Camp David. Le Canada avait fourni un contingent de 1 150 hommes sur un effectif total de 6 000.
- FNUOD** La Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) a été formée en 1974 pour maintenir la paix sur les hauteurs du Golan, à l'intérieur d'une zone neutre définie dans l'accord de désengagement conclu entre Israël et la Syrie, et pour veiller à ce que les deux camps respectent leur promesse de n'utiliser qu'une quantité d'armements limitée dans certaines zones. Cette force existe toujours; elle compte 21 militaires canadiens qui assurent des services de communication, de logistique et de soutien technique au contingent global de 1 280 membres.
- FINUL** La Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) a été créée en 1978 pour veiller sur le retrait des troupes israéliennes du Sud-Liban envahi, et pour aider le gouvernement libanais à rétablir son autorité réelle dans la région. Bien que ce contingent existe toujours, il éprouve beaucoup de difficulté à accomplir sa mission en raison des conflits incessants que se livrent les diverses factions libanaises et depuis l'invasion israélienne du Liban en 1982. Le Canada avait d'abord promis de fournir 120 militaires sur un effectif total de 6 000, mais il a retiré ses troupes à la fin de son premier engagement de six mois.



En plus de ces sept opérations de maintien de la paix de l'ONU, deux autres contingents indépendants des Nations Unies ont été formés dans les cinq dernières années pour assurer le maintien de la paix au Proche-Orient. Ce sont:

- |              |  |
|--------------|--|
| FMO-Sinaï    | La Force multinationale d'observation (FMO) au Sinaï a été formée en 1982 pour faire respecter le traité de paix conclu entre l'Égypte et Israël. À la signature du traité en 1979, les États-Unis, par la voix du président Carter, s'étaient engagés à mettre sur pied une force multinationale compétente si le Conseil de sécurité ne réussissait pas à mettre les pays d'accord pour la formation d'une force de l'ONU. Or, dès qu'on eut la certitude que l'Union Soviétique voterait contre l'envoi d'une force de l'ONU pour surveiller l'application des Accords de Camp David, les États-Unis ont pris l'initiative de réunir un contingent auquel ont participé finalement onze pays. Le Canada n'a pas été officiellement invité à y envoyer des troupes.                                  |
| FMN-Beyrouth | Une force multinationale (FMN) fut envoyée à Beyrouth en 1982 pour surveiller l'évacuation des troupes de l'OLP et de la Syrie. Son mandat ne devait initialement durer que trente jours. Dès sa formation, Israël manifesta son opposition à ce que cette force reçoive l'appui de l'ONU. Après les massacres perpétrés par des extrémistes libanais contre les camps de réfugiés palestiniens, un nouveau contingent, encore mieux armé et formé de troupes américaines, italiennes, françaises et britanniques, a été mobilisé d'urgence pour aider le gouvernement libanais à recouvrer son autorité. Ayant été très tôt mêlée à des conflits de factions et ayant même été la cible d'attaques et de harcèlement, qui lui ont causé de lourdes pertes humaines, la FMN fut retirée l'été de 1984. |

Dans son évaluation générale des opérations de maintien de la paix au Proche-Orient, le Pr Henry Wiseman de l'Université de Guelph a dit au Comité que:

« ... ces opérations ont largement contribué aux progrès réalisés pour assurer la paix internationale et la sécurité dans la région. C'est incontestable. On ne peut douter qu'il y ait eu fréquemment des conflits et des guerres mais, compte tenu du fait que cette région est si instable, des hostilités auraient facilement pu éclater plus souvent. En outre, cette instabilité aurait pu dégénérer en affrontement direct entre l'Est et l'Ouest, ce qui a failli se produire en 1973: les États-Unis étaient en état d'alerte et les Russes étaient, semble-t-il, prêts à envoyer des troupes et des avions vers la région à partir de la mer Noire. C'est alors que le processus du maintien de la paix du Conseil de sécurité a permis aux parties d'entrer en contact, et de comprendre que, même dans des moments de profonde hostilité, elles doivent négocier. » (34:7)

Le Pr Wiseman a ajouté que le Canada était bien vu dans cette région et que ses activités de maintien de la paix étaient exemplaires. Contrairement à plusieurs autres pays qui pourraient être invités à fournir un contingent de maintien de la paix, le Canada peut sans aucune difficulté assurer le soutien logistique voulu.

Les Forces armées canadiennes ont pris à coeur leur mission de maintien de la paix. Le Livre blanc publié par le ministère de la Défense en 1971 indiquait que la participation aux forces internationales de maintien de la paix était l'un des quatre principaux rôles qu'avaient eu à assumer les forces de défense canadiennes, bien qu'en pratique cette tâche s'était en quelque sorte ajoutée aux autres qui sont dévolues à l'Armée canadienne. Pour faire en sorte que les contingents soient en mesure de riposter à temps aux attaques éventuelles, le ministère de la Défense nationale a mis au point des programmes de formation spécialement axés sur les opérations de maintien de la paix.

Vers les années 70 néanmoins, le Canada adoptait une attitude plus réservée à l'égard des opérations de maintien de la paix au Proche-Orient, à la suite des nombreuses difficultés que les contingents canadiens avaient rencontrées. Il y avait

eu d'abord l'expulsion sommaire du contingent canadien en 1967, puis peu après, le renvoi de la FUNU d'Égypte sur demande du gouvernement de la République arabe unie. Le Canada craignait en outre de se voir entraîner dans un conflit comme à Chypre, en 1964. Les problèmes financiers imposés aux Nations Unies par le non-paiement des coûts de l'opération de maintien de la paix organisée par les Nations Unies au Congo soulevaient des inquiétudes concernant le financement des prochaines opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Enfin, la longue et frustrante expérience du Canada au Vietnam lui faisait mettre en doute les chances de réussite des opérations de maintien de la paix qui n'ont pas suffisamment l'appui des grandes puissances, lacune qui pourrait, dans une certaine mesure, être comblée si l'opération était approuvée par le Conseil de sécurité. Ces fâcheuses expériences ont donc mené le gouvernement canadien à poser certaines conditions quant à sa participation éventuelle à une autre force de maintien de la paix.

Les exigences les plus récentes formulées par le gouvernement canadien ont été énoncées en réponse à une question posée par un sénateur qui demandait si le Canada accepterait encore de participer à une force de maintien de la paix au Liban. Voici ce qu'on lui a répondu:

- a) Une telle force devrait être sous les auspices des Nations Unies, être neutre et impartiale, et avoir un mandat précis et adéquat qui lui permette d'assumer les fonctions qui lui sont assignées;
- b) Le déploiement de cette force devrait être accepté par toutes les parties en cause;
- c) Les parties en cause devraient consentir à respecter un cessez-le-feu, et il devrait y avoir un espoir sérieux et raisonnable de réconciliation entre les différentes factions après le déploiement de cette force;
- d) Le financement de cette force devrait être assuré par tous les pays membres des Nations Unies plutôt que par des contributions volontaires.»

(*Débats du Sénat*, 6 mars 1984, p. 293.)

Le Canada participe encore aujourd'hui à deux opérations de maintien de la paix au Proche-Orient, la FUNU II et la FNUOD. Les membres du Comité se sont entretenus à Damas avec des officiers de ce dernier groupe et ont visité, sur les hauteurs du Golan, le camp Ziouani, quartier général du contingent canadien qui, depuis 1974, aide à faire respecter le cessez-le-feu entre Israël et la Syrie. La mission du Canada au sein de la FNUOD lui a coûté 10,7 millions de dollars en 1982-1983, dont 4,7 millions étaient remboursables par les Nations Unies. La même année, l'ONUST a coûté 1,3 million de dollars, non remboursables par l'ONU. Ces deux opérations ont donc coûté en tout 7,2 millions de dollars au Canada.

### L'ONUST

Le Comité a été frappé par ce qu'on lui a dit de ses activités. En plus de posséder une vaste expérience, l'ONUST dispose, et cela lui donne un avantage extraordinaire, d'un mandat permanent pour ses opérations de maintien de la paix qui, contrairement à celui des autres forces, n'a pas à être renouvelé périodiquement par le Conseil de sécurité. Cette permanence supprime beaucoup d'incertitude et lui donne plus de souplesse. Le commandant de l'ONUST, que les membres du Comité

ont rencontré à Damas, a révélé que c'était pour cette raison qu'on demandait constamment à son groupe d'étendre ses opérations: de s'impliquer à Beyrouth, ou par exemple, de contribuer à la planification d'urgence dans le cas de la guerre irano-irakienne. Il a par ailleurs signalé que l'ONUST manquait de fonds et que, partant, il n'avait pas les moyens de se doter des instruments de communication et du personnel nécessaires ni de renouveler son matériel de transport désuet.

**Le Comité recommande que le gouvernement appuie tout effort de la communauté internationale en vue de renforcer l'ONUST afin que cette force puisse être promptement mise à contribution pour surveiller, au besoin, les arrangements conclus en vue de résoudre le conflit israélo-arabe.** L'ONUST a jusqu'à maintenant assez bien réussi à surveiller les foyers d'affrontements au Proche-Orient et contribué à maintenir les communications. De plus, l'opération n'a pas été coûteuse. En outre, sa vaste expérience et la continuité de son mandat lui donnent un avantage net pour réagir promptement et efficacement en cas de conflit.

#### La FNUOD

Les membres du Comité qui se sont rendus sur le plateau du Golan ont été impressionnés par la FNUOD, opération onusienne efficace de maintien de la paix que les pays intéressés veulent voir réussir; ses plans sont bien préparés et bien exécutés. Bien que le Golan soit un objet important de litige entre Israël et la Syrie, depuis que la force de paix de l'ONU y est installée, c'est-à-dire depuis 1974, pas un seul coup de feu n'y a été tiré intentionnellement, même pas lors de l'invasion du Liban en 1982, quand les forces syriennes se sont attaquées aux unités israéliennes. Le P<sup>r</sup> Wiseman a déclaré au Comité que:

«... pendant les moments les plus tendus et les plus imprévisibles du conflit entre Israël et la Syrie, les deux parties demandaient aux Nations Unies de veiller à ce que le calme règne aux abords de la frontière israélo-syrienne, et la traversaient en compagnie des observateurs des Nations Unies pour s'assurer qu'il n'y avait pas de mobilisation. On peut très bien imaginer... que si l'opération de maintien de la paix des Nations Unies n'avait pas été là, ... nous aurions peut-être été témoins au cours des dernières années d'une guerre entre ces deux États.» (34:8)

Le maintien de ce contingent est des plus important, car la Syrie est l'un des pays arabes les plus fortement armés de la région. Compte tenu de la présence de 7 000 conseillers militaires soviétiques, dont certains seraient même aux commandes des dispositifs anti-aériens très perfectionnés que l'URSS a fournis à la Syrie en 1983, on risque d'assister à une escalade périlleuse de ce conflit local.

Les responsables de la FNUOD ont dit de cette force qu'elle «avait l'avantage d'avoir un mandat très précis et de surveiller une zone militaire bien définie». Les membres du Comité ont eu l'impression que la quasi-absence de population avait contribué au succès de ses opérations. Quoi qu'il en soit, et la Syrie et Israël semblent estimer que la FNUOD est la meilleure solution, du moins tant qu'on n'aura pas réussi à conclure un règlement d'ensemble pour la région.

**Le Comité recommande que le Canada continue de participer à la FNUOD.**



## La FINUL

En 1978, le Canada hésitait beaucoup à participer à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), car il craignait que le contingent ne puisse réussir à remplir sa mission efficacement. Contrairement aux hauteurs du Golan, cette région était très peuplée; en plus de l'OLP, plusieurs milices privées et bien financées y étaient à l'oeuvre, notamment le groupe dirigé par le commandant Haddad. Chacune d'elles poursuivait des objectifs différents et semblait déterminée, pour une raison ou une autre, à contrecarrer le travail de la FINUL. Pressé par le secrétaire-général de l'ONU, le Canada avait consenti, à titre d'essai, à se joindre à la force des Nations Unies, mais il devait s'en retirer au bout de six mois.

En réalité, à partir de 1978 jusqu'à l'invasion israélienne de 1982, la FINUL éprouva constamment des difficultés en voulant empêcher les infiltrations et les incursions armées dans sa zone d'opération. Ne pouvant compter sur la coopération pourtant nécessaire des principales parties intéressées, et devant agir dans un contexte politique instable, cette force a dû se contenter d'empêcher toute confrontation majeure en servant de zone tampon entre les forces ennemies. Lorsqu'Israël envahit la région en juin 1982, elle fut tout simplement déjouée.

L'attention est donc à nouveau portée sur la formation d'une force onusienne de maintien de la paix au Liban. Le rôle éventuel de la FINUL au Sud-Liban après le retrait d'Israël est encore mal défini. Le secrétaire-général de l'ONU déclarait au Conseil de sécurité que la meilleure formule consisterait d'abord à demander à la FINUL de se déployer le long de la frontière israélo-libanaise et d'y exercer une surveillance en collaboration avec les unités de l'armée libanaise. Israël semble maintenant disposé à admettre qu'un contingent de l'ONU assume certaines responsabilités à l'occasion du retrait de ses troupes du Sud-Liban. Les autorités israéliennes doutent cependant que l'armée libanaise soit apte à assurer la sécurité dans le secteur situé immédiatement en bordure de la frontière d'Israël et exigent que la FINUL soit soutenue par une faction locale qui lui est favorable, soit l'armée sud-libanaise. De son côté, le gouvernement libanais soutient que tout le sud du Liban devrait être sous l'autorité exclusive de l'armée libanaise qui ne recevrait qu'un appui de la FINUL. Il s'oppose fermement au déploiement d'une milice pro-israélienne. Il maintient en outre que toute discussion sur le déploiement éventuel de la FINUL doit relever des seules autorités libanaises et onusiennes et il a fait savoir qu'il refuserait de se prêter à toute forme de consultation à laquelle Israël serait partie. Si l'on ne réussit pas à réconcilier ces visions contradictoires, la FINUL ne pourra vraisemblablement pas efficacement assurer le maintien de la paix au Liban.

De plus, la mission de la FINUL est non seulement difficile à accomplir, mais aussi extrêmement risquée, et ce pour la raison suivante. Cette force est constamment menacée, en raison de la quasi-anarchie qui semble régner lorsque les milices des diverses factions libanaises, que l'armée libanaise semble impuissante à contrôler, s'affrontent. Au cours de l'année dernière seulement, des militants sectaires ont terrorisé les membres de la FINUL et cinq observateurs français ont été tués. Les membres américains de la force de maintien de la paix se sont retranchés derrière les zones d'alerte par crainte d'attaques éventuelles des militants fondamentalistes



niites. En outre, la FINUL a trouvé frustrante et improductive la politique rigide anti-terroriste avancée le printemps dernier par le ministre israélien de la Défense, M. Rabin, au Liban. À mesure qu'elle se retirait, l'armée israélienne n'admettait aucune ingérence de la part des forces de paix de l'ONU. Bien qu'une réinfiltration massive de cette zone par l'OLP soit peu probable après les attaques brutales des milices shiites contre les Palestiniens du Liban en mai 1985, il y a encore beaucoup d'affrontements et d'instabilité dans le pays, ce qui complique énormément la tâche de la FINUL.

Certaines des difficultés de la FMN à Beyrouth et la déroute qu'elle y a subie devrait servir de leçon aux partisans de l'engagement de forces de maintien de la paix au Liban, comme ailleurs. Il est vrai que cette force n'était pas tout à fait à la mesure de la tâche, car celle-ci était pratiquement irréalisable: il n'avait jamais été question qu'elle ait à se battre; néanmoins elle fut parfois confrontée à des forces hostiles et bien armées; son commandement n'étant pas unifié, les consultations entre les chefs des diverses unités nationales étaient très lentes et compliquées; son mandat était trop vaste et était plus exigeant que tous ceux qui avaient été confiés par l'ONU par le passé; elle renfermait des contingents envoyés par une grande puissance qui ne semblait pas indifférente à l'issue de la guerre civile au Liban, ce qui rendait ses activités suspectes; et elle n'avait pour ainsi dire aucune mobilité ni mode défini de rendre compte à un commandement central. Outre ces lacunes, le refus de l'ONU de parrainer cette opération est venu ajouter un nouvel obstacle à ceux qu'avait connus la FMN de Beyrouth.

De l'avis du Comité, une opération menée sous les auspices des Nations Unies aurait plus de chances de réussir qu'une force internationale indépendante des Nations Unies. L'échec antérieur des opérations de paix de la FINUL est attribuable principalement à l'absence de coopération des parties concernées. Or aujourd'hui, Israël et le Liban ont indiqué qu'ils espèrent voir les Nations Unies assumer une part de responsabilité dans le maintien de la paix, bien que le Liban ne semble pas prêt à collaborer avec Israël pour élaborer les conditions du déploiement de cette force. La Syrie, de son côté, n'a pas d'objection de principe à une participation de la FINUL. Depuis l'invasion israélienne, le Conseil de sécurité de l'ONU a toujours renouvelé le mandat de sa force. Depuis sept ans, donc, la FINUL a fini par bien connaître et comprendre la région et ses habitants, ainsi que les questions et les parties concernées.

Par ailleurs, comme on l'a déjà signalé, la situation interne au sud du Liban ne semble toutefois pas encore très propice aux opérations de maintien de la paix, les milices rivales se disputant la suprématie du territoire, et le gouvernement national étant, semble-t-il, impuissant à contrôler les attaques dont sont victimes les Palestiniens. À moins que le gouvernement libanais réussisse à rétablir son autorité et connaisse une plus grande stabilité, après le retrait des troupes israéliennes, le Comité doute que la FINUL puisse s'acquitter efficacement d'un mandat, quel qu'il soit. Cela étant dit, le Comité estime que le gouvernement canadien devrait être extrêmement prudent en acceptant de participer à une FINUL dans le sud du Liban, dont le mandat serait élargi.

## La FMO au Sinaï

En grande partie à cause de l'expérience qu'il a vécue au sein des commissions internationales de contrôle en Indochine, le Canada s'est toujours refusé en principe à participer à toute opération de maintien de la paix qui ne soit pas parrainée par les Nations Unies. Comme cette position de principe a été clairement réitérée par le gouvernement lorsque la FMO du Sinaï a été constituée, le Canada n'a pas été officiellement invité à participer à ce contingent. Ce qui porte le gouvernement à maintenir cette position est illustré par une déclaration que l'ambassadeur Barton avait faite concernant la participation du Canada à la force du Sinaï en 1982. «Notre présence pourrait compromettre notre utilité ailleurs au Proche-Orient.» En disant cela, il faisait allusion à l'opposition qu'avaient manifestée certains États arabes face à la conclusion du traité de paix israélo-égyptien et du même coup, à la formation de la FMO.

Malgré cette opposition, la FMO du Sinaï a été mise sur pied sans être parrainée par les Nations Unies. Depuis qu'Israël a restitué le Sinaï à l'Égypte, la FMO a patrouillé cette zone démilitarisée d'environ 800 km<sup>2</sup>, en veillant à ce qu'il n'y circule aucun soldat ni armement. La tâche de ce contingent s'accomplit avec succès et sans entrave. Au début de 1985, Israël et l'Égypte invitaient officiellement le Canada à remplacer l'Australie, dont l'engagement doit expirer en avril 1986. L'autre principal pays participant, les États-Unis, souhaite également la participation du Canada. Cette mission de surveillance et d'observation requerrait, selon certaines estimations, jusqu'à 135 militaires et 10 hélicoptères.

Nonobstant le fait que la force de maintien de la paix du Sinaï ne soit pas parrainée par les Nations Unies, les autres exigences que le Canada avait énoncées comme conditions préalables à sa participation aux forces de maintien de la paix semblent être ici respectées. Les parties en cause, l'Égypte, Israël et les États-Unis font tous des pressions pour que le Canada accepte d'y participer. Le mandat de la force est clair et sans ambiguïté. Il est peu probable qu'un conflit militaire entre l'Égypte et Israël survienne à nouveau. Aux termes des dispositions arrêtées au moment de sa création, les frais annuels de fonctionnement de la force du Sinaï sont imputés aux trois puissances qui y ont adhéré initialement.

Le gouvernement canadien a décidé en avril 1985 d'envoyer des troupes et des hélicoptères se joindre à la FMO du Sinaï pour remplacer le contingent de l'Australie, qui doit quitter en avril 1986. Les termes de l'entente n'ont pas encore été communiqués.

**Le Comité reconnaît que le gouvernement a bien fait d'accepter l'invitation de l'Égypte et d'Israël de participer à la force de maintien de la paix du Sinaï.** La réticence des États arabes modérés à se réconcilier avec l'Égypte pour avoir conclu un traité de paix avec Israël et l'opposition à la présence d'une force de maintien de la paix au Sinaï sont beaucoup moins fortes que par le passé. De plus, l'Égypte est maintenant de mieux en mieux accueillie au sein de la communauté arabe. Alors, ces facteurs ne justifient plus le refus du Canada de participer à cette mission. Le Comité estime toutefois que le gouvernement devrait exiger qu'on lui garantisse que

Un engagement se limitera à une échéance fixe, clairement définie et mutuellement acceptée par les parties. Le Canada n'aimerait pas se retrouver dans la même situation que celle qu'il a connue à Chypre et avoir à faire face aux mêmes difficultés et controverses s'il devait un jour décider de mettre fin à sa participation.

Le fait que l'opération de maintien de la paix au Sinaï ne soit pas parrainée par l'ONU mérite quelques commentaires. Le Comité conclut que cette exception au principe est justifiée en raison du caractère spécifique de l'opération du Sinaï, et vu que toutes les autres exigences du Canada sont déjà respectées. Toutefois, comme il l'a signalé à propos des futures forces de maintien de la paix au Liban, le Comité considère que le parrainage de l'ONU est presque toujours une condition préalable importante à la participation du Canada à des opérations de maintien de la paix.

De façon générale, le Comité est d'avis que la contribution du Canada aux opérations de maintien de la paix au Proche-Orient a aidé à endiguer les conflits dans cette région. Le Canada a la compétence pour exercer ce rôle, et la participation à ces missions lui permet d'utiliser efficacement ses forces armées. Le Comité croit donc que le Canada devrait étudier sérieusement toute demande éventuelle de participation aux forces de maintien de la paix qui pourraient être établies dans la région. Par ailleurs, le gouvernement devrait maintenir ses exigences concernant sa participation éventuelle à d'autres missions du même genre, car celles-ci découlent d'une expérience qu'il a acquise de longue date.

## VI LES RELATIONS GÉNÉRALES

### *A. Représentation*

Au cours des quinze dernières années, la politique du Canada à l'égard du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord a pris une nouvelle orientation, et l'accent a été surtout mis sur les relations bilatérales pays à pays. Cette nouvelle direction s'inspirait d'un énoncé de politique publié dans un document ministériel en février 1976, où le Canada manifestait son intention ferme d'établir «d'étroites relations bilatérales mutuellement bénéfiques avec tous les États de la région, notamment dans les secteurs du commerce et de la coopération économique, mais en demeurant à l'écart des disputes ou problèmes régionaux». Au cours de cette période, le Canada a considérablement élargi son réseau de relations diplomatiques avec cette partie du monde. Mais c'est surtout dans le domaine économique que ce changement de cap s'est manifesté, le Canada cherchant activement à promouvoir ses intérêts commerciaux. Une plus grande attention a également été accordée aux relations culturelles du Canada avec certains pays de la région, notamment les pays francophones de l'Afrique du Nord: l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, et avec Israël. Des efforts ont également été faits pour accroître l'immigration des pays francophones.

### REPRÉSENTATION DIPLOMATIQUE

Contrairement à la plupart de ses concurrents commerciaux au Proche-Orient et en Afrique du Nord, le Canada a mis du temps à établir des relations diplomatiques avec cette partie du globe. Les liens de certains États européens remontaient à l'époque coloniale, et dans plusieurs cas ces pays ont sur place des bureaux dotés d'un personnel parlant l'arabe. Après la flambée des prix du pétrole en 1973, les exportateurs européens étaient donc très bien placés pour élargir leur part de ces nouveaux marchés lucratifs.

En 1973, le Canada avait des missions diplomatiques en Égypte, en Israël et en Iran. Appliquant sa nouvelle politique, il mit alors les bouchées doubles: il ouvrit toute une série de nouvelles ambassades pour établir des relations directes avec les pays du Proche-Orient. En 1985, le Canada avait des ambassadeurs résidents dans les 10 pays suivants: l'Algérie, l'Arabie Saoudite, l'Égypte, l'Iraq, Israël, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Maroc et la Tunisie. Pour les raisons indiquées ci-dessous, le personnel de l'ambassade du Canada en Iran a été rappelé en 1979 et cette ambassade n'a pas été rouverte depuis. À Abu Dhabi, capitale des Émirats arabes unis, le Canada a maintenant une ambassade dirigée par un chargé d'affaires en collaboration avec l'ambassadeur canadien en poste au Koweït. Avec le Bahreïn, la Libye, l'Oman, la République démocratique populaire du Yémen, la République



arabe du Yemen, le Qatar, le Soudan et la Syrie, le Canada entretient des relations diplomatiques normales, bien qu'il n'ait de bureau dans aucun d'eux, les ambassadeurs qui y sont accrédités résident dans des missions voisines.

Plusieurs témoins, et en particulier des gens d'affaires canadiens, ont souligné au Comité qu'il importait d'avoir dans cette région des représentants diplomatiques bien formés et expérimentés. Ces représentants devraient non seulement s'acquitter de leur rôle traditionnel, mais être là pour renseigner les exportateurs sur les coutumes, les règlements et les exigences des gouvernements locaux, pour les aider à repérer les services ou produits spéciaux dont ces pays auraient besoin et pour les conseiller sur la façon d'adapter les produits canadiens aux goûts et aux besoins des acheteurs locaux. Les représentants canadiens dans ces postes pourraient aussi appuyer et faciliter les contacts culturels, tant privés que publics, entre les Canadiens et les citoyens des pays de cette région, et procéder à un premier traitement des demandes d'immigrants et de réfugiés désirant venir au Canada.

Depuis l'amorce de cette étude, le gouvernement canadien a ouvert une ambassade en Jordanie et y a placé un ambassadeur en résidence. La Jordanie, en effet, a une importance politique de premier plan au Proche-Orient, puisqu'elle est un des États qui a partie liée au conflit israélo-arabe. À Amman, le sous-comité a eu l'impression que la Jordanie avait eu une influence modératrice et stabilisatrice dans certains autres États arabes. Cette impression a depuis, été confirmée par le rétablissement des relations diplomatiques entre la Jordanie et l'Égypte, ce qui diminue l'isolation de ce dernier pays dans le monde arabe. En acceptant que la réunion du CNP ait lieu à Amman, la Jordanie a voulu renforcer l'aile modérée de l'OLP au détriment de ses factions radicales.

Sur le plan économique, et malgré des perturbations considérables et un manque notable de ressources, la Jordanie a beaucoup progressé depuis dix ans. Par l'habileté de sa gestion et la prudence de sa planification, elle se construit une solide infrastructure agricole et industrielle. Le président du Conseil national jordanien de planification a dit aux membres du sous-comité qu'entre 1972 et 1982, la Jordanie a connu un taux moyen de croissance annuelle de 9 p. 100. Des éléments d'infrastructure comme les routes, les chemins de fer, les installations portuaires et les télécommunications ont été mis en place; les projets d'irrigation et la mise en valeur du phosphate ont permis de développer l'agriculture, la production de potasse s'est poursuivie et l'industrie touristique a connu une belle expansion. Plus la situation se détériorait à Beyrouth, plus les services bancaires et financiers arabes se déplaçaient vers Amman. Mais malgré ce progrès, la Jordanie a encore des problèmes et son économie manifeste depuis peu un certain ralentissement. L'aide directe qu'elle recevait de pays non arabes a diminué, au rythme de la baisse marquée des revenus pétroliers. Le marché prometteur de l'Iraq où elle comptait écouler beaucoup de ses exportations est quasi inexistant depuis la guerre Iran-Iraq. Enfin, son potentiel énergétique est faible, elle manque d'eau et de ressources naturelles en général.

C'est aussi pendant cette étude, en 1984, qu'a été ouverte l'ambassade canadienne d'Abu Dhabi. Abu Dhabi est effectivement le plus grand et le plus riche des sept Émirats de la Fédération dont il est la capitale. Une immense richesse

Atrolière a permis aux Émirats de lancer d'importants programmes économiques et sociaux. Des établissements d'enseignement et de formation technique sont en construction et des projets d'infrastructure sont en cours de planification. Cette nouvelle ambassade s'emploiera surtout à appuyer les entreprises canadiennes déjà à l'oeuvre dans la région, et à aider les autres à trouver de nouveaux débouchés commerciaux.

De tous les pays que le sous-comité a visités, la Syrie est le seul où le Canada n'ait aucun représentant diplomatique sur place. Au moment où le sous-comité s'y est rendu, l'ambassadeur du Canada au Liban était aussi accrédité auprès du gouvernement syrien, mais n'avait pas de bureau à Damas. L'instabilité de la situation au Liban n'a pas empêché ce diplomate et ses attachés de s'y rendre régulièrement, bien que l'insécurité de la route Beyrouth-Damas, qui traverse la vallée de la Bekaa, ait rendu ses déplacements incertains et périlleux. Pendant leur séjour à Damas, les membres du Comité ont rencontré l'ambassadeur et ont été impressionnés de l'habileté avec laquelle lui et ses attachés s'acquittaient de cette tâche difficile. Au milieu de 1984, le dossier des relations canado-syriennes a été transféré de l'ambassade du Canada à Beyrouth à celle d'Amman. Toutes les questions d'immigration entre le Canada et la Syrie sont désormais confiées à un agent d'immigration canadien à Amman qui se rend régulièrement à Damas. Comme il n'a pas de bureau à Damas, les Syriens qui désirent émigrer au Canada présentent leur demande à l'ambassade d'Angleterre à Damas.

Comme le soulignait le rapport du sous-comité en février 1984, la Syrie est un important protagoniste dans les événements du Proche-Orient. Bien mieux, l'appui qu'elle fournit au gouvernement national libanais et l'influence dont elle jouit auprès des autorités libanaises pourraient être un des éléments essentiels de la réconciliation nationale et de la stabilisation du Liban. À propos de la situation dans cette région, M. Henry Kissinger, ancien secrétaire d'État des États-Unis, aurait déclaré: «Il ne saurait y avoir de guerre sans l'Égypte ni de paix sans la Syrie.» Le Canada devrait avoir des contacts réguliers, à Damas, avec les représentants de ce gouvernement. La Syrie dispose de bonnes ressources hydriques, minières et humaines qui devraient la rendre prospère. Elle est actuellement aux prises avec des difficultés économiques et financières, mais pourrait devenir un important marché d'exportation pour le Canada.

Le Comité a constaté que l'ambassadeur d'Australie en Syrie, qui est aussi accrédité auprès du gouvernement libanais, dispose d'un bureau et de personnel dans les deux capitales, ce qui lui permet d'assurer une représentation efficace dans les deux pays. Un homme d'affaires canadien qui a des entreprises au Proche-Orient, M. Joseph Husny, président de Miron Inc., a insisté pour que le Canada améliore ses relations et accroisse ses échanges commerciaux avec la Syrie en nommant un ambassadeur à Damas. Le ministre des Affaires étrangères syrien a, de son côté, déclaré aux membres du sous-comité que son pays verrait d'un très bon oeil l'ouverture d'une mission diplomatique canadienne. Il a précisé que son gouvernement envisageait d'en faire autant au Canada dès que la situation financière de la Syrie le permettrait. Actuellement, l'ambassadeur de Syrie aux États-Unis est aussi accrédité auprès du gouvernement du Canada.

**Le Comité recommande au gouvernement d'ouvrir une ambassade à Damas et d'y désigner un ambassadeur résident.**

Le Comité déplore l'état des relations canado-iraniennes. Depuis la prise d'otages en 1980, il n'y a plus de diplomates canadiens à Téhéran. La présence diplomatique du Canada en Iran est réduite à une section dite des «intérêts canadiens en Iran» à l'ambassade du Danemark, dont le personnel est formé d'Iraniens embauchés sur place et d'un ou de deux agents diplomatiques. Comme condition de la normalisation de ses relations diplomatiques avec le Canada, l'Iran continue à exiger du Canada qu'il s'excuse d'avoir aidé les diplomates américains à s'échapper, requête à laquelle le Canada refuse, avec raison, d'accéder. L'Iran, quant à lui, maintient un chargé d'affaires et non un ambassadeur à Ottawa.

Malgré la guerre Iran-Iraq, les exportations canadiennes vers l'Iran ont beaucoup augmenté au cours des dernières années et ont atteint leur niveau d'avant la révolution iranienne. En 1983 et 1984, le Canada a vendu d'importantes quantités de blé et d'orge à l'Iran. Et bien que le Canada ait récemment exporté vers ce pays une certaine quantité de marchandises ouvrées et de machinerie, les autorités ont fait remarquer qu'il laisse peut-être passer une occasion d'accroître ses exportations de biens manufacturés. Les gens d'affaires canadiens qui continuent à se rendre en Iran y sont désavantagés puisqu'il n'y a aucun agent commercial du Canada à Téhéran. Pour lever ce handicap et favoriser les échanges bilatéraux et les relations commerciales, **le gouvernement canadien devrait continuer de s'employer à normaliser ses relations avec l'Iran.**

Des témoins ont dit au Comité qu'ils étaient en général très satisfaits des représentants du Canada dans la région, mais ont fait quelques critiques au sujet de la durée de leur mandat. M. Husny, par exemple, a déclaré à ce propos:

«... malheureusement, [ces représentants] sont mutés tous les deux ans. Dès qu'ils commencent à bien connaître le pays et à y établir des contacts intéressants, ils sont affectés ailleurs. Les intérêts du Canada sont mal servis lorsque son personnel est muté si tôt. D'autres pays nomment leurs représentants à l'étranger pour des périodes d'au moins trois ou quatre ans.» (38:10)

Les pays arabes ont un très précieux héritage culturel, peu connu de la plupart des Canadiens. Il est pourtant essentiel de comprendre la culture et les valeurs islamiques pour traiter avec les Arabes, et les Canadiens doivent y mettre le temps qu'il faut. Trois, voire même quatre ans, seraient nécessaires, du moins pour une première affectation dans la région. **Le Comité propose donc que le ministère des Affaires extérieures revoie la durée des affectations de ses représentants au Proche-Orient et en Afrique du Nord.**

## **LES LIENS CULTURELS ET ÉDUCATIONNELS**

Durant les années 70, le Canada a développé ses liens bilatéraux avec les trois pays francophones de l'Afrique du Nord, soit l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Une série d'accords bilatéraux, de protocoles d'entente et d'accords de coopération furent conclus. De nouveaux contacts scientifiques et culturels en sont nés. C'est ainsi que les échanges d'étudiants, les missions d'étude touchant le transfert de renseignements



scientifiques et techniques, la coopération en matière de fabrication de films et d'administration des universités et des musées, ainsi que le nombre d'échanges culturels allant d'expositions de peintures et de photographies à des spectacles de ballet en passant par des projections de films ont considérablement augmenté.

À l'heure actuelle, environ 3 000 étudiants des pays arabes poursuivent des études secondaires, techniques et universitaires au Canada. De ce nombre, environ 900 sont venus de la Lybie pour acquérir diverses connaissances techniques.

Il y a longtemps que le Canada a avec Israël des contacts culturels fructueux, tant privés que gouvernementaux. En musique, par exemple, des échanges de musiciens et d'orchestres ont lieu depuis plus de trente ans. Une chaire d'études canadiennes a été créée dans une université israélienne; des expositions artistiques ont été organisées dans les deux pays; des troupes de danse et de ballet se sont mutuellement rendu visite; des liens étroits existent entre personnalités littéraires canadiennes et israéliennes. Et ce ne sont là que quelques manifestations des relations étroites et anciennes entre le Canada et Israël.

Les échanges et contacts culturels du Canada avec l'Égypte se sont également développés depuis quelques années, grâce, par exemple, à des tournées au Canada d'expositions remarquables d'antiquités égyptiennes rares, et de tournées en Égypte de troupes de ballet et artistiques canadiennes. L'Institut canadien en Égypte, petit bureau canadien au Caire relevant de l'Institut canadien de la Méditerranée, stimule et facilite à l'heure actuelle les contacts entre universitaires canadiens et égyptiens. Reconnu par le gouvernement égyptien comme l'organisme devant servir d'intermédiaire pour les projets de recherche d'universitaires canadiens en Égypte, ce bureau a jusqu'à ce jour aidé des égyptologues canadiens à se préparer à des expéditions archéologiques. Il semblerait logique que ce soit lui qui aide également les autres universitaires canadiens désireux de poursuivre d'autres travaux en Égypte, notamment sur les questions islamiques, l'agriculture, etc. On devrait aussi examiner la possibilité d'accroître les activités de l'Institut canadien de la Méditerranée et d'établir des constituantes en Israël et en Jordanie.

Le Canada possède deux centres d'études islamiques, où l'on enseigne notamment la langue arabe: ils sont situés respectivement à l'Université de Toronto et à l'Université McGill. Les deux possèdent d'excellentes bibliothèques. M. Charles Adams de l'Institut d'études islamiques de l'Université McGill a fait savoir au Comité que ces centres ont de plus en plus de difficultés à recruter des étudiants, qu'ils n'ont pas suffisamment l'appui des ministères provinciaux de l'Éducation, qu'ils ne trouvent pas facilement les manuels voulus et qu'ils ne sont pas, comme certains centres similaires aux États-Unis, subventionnés par des fondations privées canadiennes. De fait, 50 p. 100 du budget du centre d'études islamiques de McGill provient de fonds octroyés par des fondations américaines privées.

Tout au long de son étude, le Comité a été frappé par le peu de connaissances de l'Islam et du monde arabe qu'avait le Canadien moyen. On est très peu conscient des enseignements de la religion islamique et de l'incidence qu'a cette dernière sur les régimes politiques des États musulmans. On n'en sait pas très long non plus sur



l'importante contribution qui a été historiquement apportée par les Musulmans en sciences, en mathématiques, en art et en littérature.

Le Comité presse les gouvernements et le secteur privé d'encourager les études islamiques au Canada. Des hommes d'affaires qui ont des marchés au Proche-Orient ont mentionné aux membres du Comité combien la connaissance de la langue, des coutumes et des habitudes arabes était précieuse pour celui qui escompte faire des affaires au Proche-Orient, d'autant plus que l'influence islamique va bien au-delà de cette région. Si plus de Canadiens prenaient la peine d'acquérir une certaine notion de la religion pratiquée par quelque 700 millions de Musulmans, ils en tireraient sûrement un avantage aussi bien financier qu'intellectuel.

## *B. Les relations commerciales*

Le volume des échanges commerciaux entre le Canada d'une part, et le Proche-Orient et les pays d'Afrique du Nord, de l'autre, s'est accru, mais pas aussi rapidement qu'on l'espérait. (Voir les statistiques détaillées à l'annexe B). Alors que les exportations de produits canadiens ont plus que doublé entre 1979 et 1982, atteignant 2,3 milliards de dollars en 1982, elles sont tombées à 1,8 milliard de dollars en 1983, pour augmenter ensuite légèrement en 1984 à près de 2 milliards de dollars. Ces données ne tiennent pas compte des exportations de services canadiens qui sont estimées à 1 milliard de dollars par an. Mais même en incluant les services, nos exportations vers ce pays ne représentent que 2,7 p. 100 du total des exportations mondiales du Canada en 1984.

Les principales exportations canadiennes vers cette région sont le blé et l'orge. Le Canada s'efforce à augmenter également ses ventes de produits manufacturés, avec un certain succès, notamment en Algérie, en Arabie Saoudite, en Égypte et en Iran. Ces pays sont de gros acheteurs d'équipement industriel, de matériel de transport incluant locomotives, camions, voitures, avions ou moteurs d'avion et pièces d'avionnerie en provenance du Canada. C'est surtout vers l'Arabie Saoudite que le Canada exporte toute une série de produits de haute technologie, incluant des semi-conducteurs, des cartes de circuit imprimé et des composants électroniques.

Le chiffre des importations provenant des pays de cette région continue de baisser, en raison surtout de la réduction des achats canadiens de pétrole au Moyen-Orient. En 1984, par exemple, nos achats de pétrole brut iranien sont tombés à 170 millions de dollars, comparativement à 523 millions de dollars l'année précédente. Et nos importations pétrolières en provenance d'Arabie Saoudite cessèrent en 1984, alors qu'elles étaient de 2 milliards de dollars en 1980. Par ailleurs, le Canada a importé pour 283 millions de dollars de pétrole brut de l'Algérie, en 1984. Israël est le seul pays de cette partie du monde à avoir accru ses exportations vers le Canada, où il écoule toute une gamme de produits finis.

Plusieurs pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient se développent rapidement et sont à la recherche de savoir-faire et de technologie dans des domaines comme ceux des communications, des transports, de l'électrification et de

griculture. Certains sont très peuplés et pourraient constituer d'importants débouchés pour les biens et services canadiens. Au cours des dix dernières années, à la recherche de ces marchés, le gouvernement a fait des efforts pour en exploiter les potentialités. Il a, par exemple, conclu une série d'accords économiques mixtes avec la plupart des pays de cette région pour faciliter les transactions commerciales; il a organisé des séminaires pour initier les gens d'affaires canadiens aux possibilités de cette région en matière d'exportation; il a envoyé et dirigé des missions commerciales dans plusieurs pays afin de promouvoir les produits et services des secteurs agricoles et industriels canadiens, notamment ceux du transport urbain et des télécommunications, et il a encouragé les entreprises canadiennes à participer activement aux foires commerciales dans ces pays. En outre, les ministres ont fait de nombreuses tournées à des fins commerciales. Malgré tous ces efforts, à quelques exceptions notables près, les résultats commerciaux, n'ont guère été spectaculaires.

Le Canada doit surmonter bien des handicaps s'il veut arriver à percer sur les marchés d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. Comme nous l'avons déjà dit, les Canadiens ont donc un retard à rattraper sur les plans diplomatique et commercial. En outre, le Canada est un pays lointain et les déplacements vers cette région sont coûteux pour les hommes d'affaires. Il est vrai aussi qu'au cours des deux dernières années la baisse de la production et des prix pétroliers dans la plupart des États du Golfe s'est traduite par une compression des budgets et une baisse des importations.

Toutefois, le Canada a quelques avantages de son côté. Plusieurs témoins ont signalé que le savoir-faire technologique nord-américain du Canada, son héritage francophone et l'absence d'un passé colonial constituent des atouts dans la négociation de contrats avec certains pays. M. Jean-Paul Gourdeau, président du Groupe SNC, société d'ingénieurs-conseils qui a réalisé d'importants projets au Proche-Orient et en Afrique du Nord, a expliqué en ces termes comment le Canada est perçu dans la région:

«Nous avons constaté que l'image du Canada, qui est vu comme un pays occidental impartial et ami n'ayant ni bâti d'empire ni pratiqué le néocolonialisme, était un de nos meilleurs atouts. Nous offrons les techniques nord-américaines, et nos clients sentent que le Canada n'a pas d'intérêt politique à défendre.» (41:10)

Le Comité a appris avec intérêt que des entreprises canadiennes avaient été invitées à soumissionner certains travaux pour permettre au pays importateur de diversifier ses échanges commerciaux. Des témoins ont signalé, par exemple, que le Bahreïn et Abu Dhabi, qui souhaitent réduire l'influence britannique jugée trop prédominante, les avaient priés de présenter des soumissions. Ce même désir de diversification et de rupture des anciens liens avec la France semble avoir influencé l'Algérie dans l'attribution d'un contrat important à la société Lavalin. Le fait que certaines entreprises canadiennes puissent transiger en français leur donne parfois un avantage dans bien des pays de l'Afrique du Nord. Dans une certaine mesure, le Canada aurait profité de la rupture des relations diplomatiques entre les États-Unis et la Libye, ce pays ayant canalisé vers le Canada ses achats de biens et services nord-américains.

Des représentants du monde des affaires ont fait état des difficultés auxquelles font face les exportateurs canadiens qui veulent se lancer sur ces marchés. Bien que chaque pays ait des exigences différentes, certaines difficultés se retrouvent partout. Le coût de commercialisation d'un produit est, en général, extrêmement élevé. La plupart des pays exigent qu'un agent local soit nommé, et il n'est pas facile de trouver quelqu'un qui ait l'efficacité et l'expérience requises pour faire le travail; la négociation des contrats est habituellement très longue et entraîne de nombreuses visites dans la région, ce qui vient ajouter au coût des produits; souvent, des experts-conseils locaux inexpérimentés doivent travailler de concert avec les sociétés canadiennes pour réaliser un projet, ce qui augmente aussi les frais; les paiements accusent souvent des retards, occasionnant ainsi de grosses difficultés aux petites et moyennes entreprises. En Algérie, où il est interdit d'engager des agents locaux, les exportateurs canadiens doivent s'astreindre à une multitude de règlements, d'exigences administratives et à une lourde paperasserie. Enfin, le Comité s'est fait dire à maintes reprises que la «concurrence était féroce» sur ces marchés.

Plusieurs témoins avisés ont souligné que pour les petites entreprises canadiennes, le meilleur, et peut-être le seul moyen de réussir à pénétrer ces marchés était d'offrir un produit ou un service exclusif qui réponde aux besoins du pays. La concurrence est simplement trop forte au niveau des prix et des délais de livraison pour qu'une entreprise canadienne réussisse à commercialiser un produit qu'on peut se procurer un peu partout. Enfin, les petites et moyennes entreprises doivent absolument faire preuve de résistance et de persévérance si elles veulent réussir.

Ces pays sont, à l'heure actuelle, de plus en plus enclins à transiger de gouvernement à gouvernement, surtout l'Algérie dont l'économie est planifiée. La Société pour l'expansion des exportations (SEE) a consenti à ce pays une importante ligne de crédit qui répond aux désirs de ce gouvernement d'avoir accès à une seule source de financement, par l'intermédiaire de son système bancaire centralisé. La Corporation commerciale canadienne (CCC) a, de son côté, agi comme entrepreneur principal, faisant le pont entre le gouvernement algérien et le fournisseur canadien, pour l'achat de certains produits.

Le Comité a noté avec intérêt la place importante du secteur des services dans les ventes canadiennes aux pays de cette région. Bien que ces transactions ne figurent pas parmi les données commerciales de Statistique Canada, on estime que les sommes en cause équivalent, à tout le moins, au montant des exportations de marchandises canadiennes vers cette région, qui sont de l'ordre d'un milliard de dollars par année. Entre autres contrats, mentionnons une vaste gamme de services d'experts-conseils et d'ingénierie. Ce genre de contrats entraîne souvent d'autres ventes de produits canadiens. Trois des grandes sociétés canadiennes de services bien établies, à savoir Bell Canada, Lavalin International et le groupe SNC ont, par leur déposition, aidé le Comité à se faire une idée plus juste du potentiel et des difficultés inhérentes aux marchés de cette région.

La commercialisation de services canadiens d'éducation constitue un nouveau débouché. La Société de services éducationnels de l'Ontario (devenue la Division des services d'éducation de l'*Ontario International Corporation*), bien qu'encore de taille



modeste, a ouvert la voie dans ce domaine. Elle a décroché plusieurs contrats intéressants touchant l'ouverture d'écoles techniques dans la région et la formation d'étudiants soit sur place, soit au Canada. M. David Pugsley, vice-président de cette division, a souligné que le succès de son organisme par rapport à ses concurrents vient en grande partie du fait qu'il était disposé à effectuer éventuellement un transfert de savoir-faire en matière d'éducation au pays client. Le Comité a en outre pris note des efforts du Bureau canadien d'éducation internationale (BCEI) qui dispense au Canada, suivant une formule de recouvrement des frais, des programmes de formation à l'intention d'étudiants et de professionnels.

Parlant des jeunes étrangers qui étudient au Canada ou de l'exportation de nos méthodes pédagogiques, le ministre du Commerce international l'honorable James Kelleher a signalé dans un récent discours que «ces relations seront importantes pour consolider et développer nos marchés à long terme». M. Pugsley a renchéri en ces termes:

«D'après ce que nous avons pu constater au Proche-Orient, bon nombre de ceux avec qui nous traitons ont fait leurs études aux États-Unis et ont tendance, par conséquent, à penser d'abord aux États-Unis comme source d'approvisionnement futur pour leurs achats de matériel, etc.» (49:18)

Les membres du Comité ont retenu de leurs déplacements dans la région que, comparativement à certains des grands pays industrialisés, le Canada avait relativement peu à offrir dans ce domaine. Le Comité est convaincu que la prestation de services pédagogiques dans cette région constitue déjà par elle-même un débouché intéressant, mais qu'elle peut aussi être considérée comme un volet prometteur, à long terme, de la politique commerciale du Canada à l'étranger.

Un homme d'affaires canadien a exprimé une préoccupation, partagée, disait-il, par tous les exportateurs canadiens, et qui a trait aux conséquences éventuelles de la récente intégration des délégués commerciaux canadiens au ministère des Affaires extérieures. M. Jean-Paul Gourdeau a déclaré au Comité ce qui suit:

«Je me demande si les considérations commerciales vont prévaloir sur les considérations d'ordre politique ou sur celles des affaires extérieures. Ce serait aller à contre-courant de la tendance qui se dessine dans d'autres pays... Je crains que d'ici trois à cinq ans, si nous n'y prenons garde, nous ayons d'excellents conseillers politiques, mais peu de gens versés dans l'art des échanges commerciaux.» (41:34)

Le Comité reconnaît qu'il y a là un point qui devrait être examiné. En portant cette vision d'affaires à l'attention du gouvernement, il espère que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures continuera d'affecter dans cette région des agents spécialisés dans les échanges commerciaux. Il est important que les intérêts commerciaux du Canada ne soient pas nécessairement subordonnés aux impératifs globaux de la politique étrangère.

Dans le domaine de la promotion des échanges commerciaux, le Comité a été heureux d'apprendre, par les témoignages reçus, que plusieurs tournées ministérielles organisées en Afrique du Nord et au Proche-Orient, y compris deux visites du premier ministre, ont été perçues par les milieux d'affaires comme ayant donné un



nouvel élan aux ventes dans ces pays. Les exportations se sont en outre accrues à la faveur de plusieurs programmes d'appui gouvernementaux, comme le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), les colloques sur les échanges commerciaux avec le Proche-Orient et l'Afrique du Nord destinés à informer les gens d'affaires canadiens sur les difficultés que présentent ces marchés, de même que le programme des foires et des missions commerciales, qui incite d'éventuels acheteurs à venir au Canada, ou des gens d'affaires canadiens à se rendre là-bas.

Les représentants du monde des affaires et ceux du gouvernement ont généralement admis que, malgré leur coût, ces activités sont nécessaires et contribuent à l'établissement d'un cadre propre à intensifier les relations commerciales avec les futurs acheteurs de la région. Nombre de ces pays ont des économies planifiées et n'ont pas les mêmes pratiques commerciales que les pays industrialisés occidentaux. Souvent, les contrats sont signés entre gouvernements ou entre intervenants du palier supérieur de la hiérarchie, parfois après certains contacts personnels. Il est donc important que les visites officielles de ministres se poursuivent dans ces pays et qu'une part importante de leurs programmes soient axée sur la promotion commerciale.

Il ne faudrait pas non plus négliger les visites de parlementaires dans la région. Leurs contacts peuvent être un précieux atout lorsqu'il s'agit de mousser les intérêts du Canada tant sur le plan commercial que culturel.

## 1. *Le commerce bilatéral*

### a) *L'Algérie*

Depuis 1982, l'Algérie a pris le pas sur l'Arabie Saoudite comme pays qui offre le plus de débouchés pour les entreprises canadiennes. Nos exportations vers ce pays s'élevaient à 500 millions de dollars cette année-là et à quelque 450 millions respectivement en 1983 et 1984. Les produits agricoles, notamment le blé, les pommes de terre et les produits laitiers, le bois et les produits semi-finis comptent pour près des trois quarts de ces exportations. Le dernier quart étant fait de machinerie, de maisons préfabriquées, de matériel de construction et de matériel roulant pour le transport ferroviaire et urbain. En outre, l'Algérie achète de plusieurs grandes entreprises canadiennes une quantité appréciable de services techniques, de services d'ingénierie et de services de consultation. La valeur de ces contrats, qui portent souvent sur des matériaux aussi bien que sur des travaux de construction, était estimée à environ 50 millions de dollars en 1983. Pour sa part, le Canada importe presque exclusivement du pétrole brut et du mazout de l'Algérie.

Étant donné ces liens commerciaux étroits, les membres du Comité ont particulièrement regretté que leur voyage d'étude en Algérie fut annulé.

### b) *L'Arabie Saoudite*

L'Arabie Saoudite est maintenant le deuxième client du Canada puisqu'elle lui a acheté pour 442 millions de dollars de produits en 1982, 365 millions en 1983 et

361 millions en 1984. Au cours de ces années, elle a surtout importé du Canada des voitures, des camions et du bois de résineux, ainsi qu'une gamme variée d'autres produits finis. Certaines sociétés canadiennes, dont Bell Canada et SNC, y font des affaires florissantes. Néanmoins, le Canada ne s'est approprié en 1984 que 1,2 p. 100 de l'immense marché d'importation saoudien, estimé à quelque 33 milliards de dollars. Par ailleurs, les importations du Canada en provenance de l'Arabie Saoudite ont enregistré une baisse appréciable depuis quelques années, presque entièrement à cause de la réduction des achats canadiens de pétrole saoudien. D'une part, le Canada a diminué ses importations de pétrole en général, et d'autre part, l'Arabie Saoudite a décidé de jouer un rôle « stabilisateur » en modérant les prix et en équilibrant les approvisionnements en fonction de l'offre et de la demande. Cette baisse de production et, partant, des recettes pétrolières, l'a obligée à modérer son ambitieux plan quinquennal de développement, et partant, à freiner ses importations. Elle demeure néanmoins le marché le plus intéressant au Proche-Orient pour les exportateurs canadiens, même si la concurrence y est très forte et si ce marché est extrêmement difficile à pénétrer.

Dans l'ensemble, les produits de haute technologie ou l'équipement lourd servant à la mise en valeur des ressources sont sans doute les plus prometteurs. Étant donné l'ampleur des subventions consenties à l'agriculture et la faible population du pays, le marché des produits agricoles est assez limité, mais celui des machines et de l'équipement agricoles canadiens pourrait offrir des débouchés fort intéressants, quoique soumis à une vive concurrence. Dans l'actuel plan quinquennal, plus de 21 milliards de dollars sont affectés au secteur agricole. Les autorités saoudiennes ont fait savoir aux membres du Comité que l'expérience canadienne dans le secteur du matériel roulant ferroviaire, tout particulièrement pour la manutention de produits industriels et agricoles, pourrait les intéresser.

En 1984, la SEE a annoncé aux petites et moyennes entreprises canadiennes intéressées à exporter des biens et services en Arabie Saoudite que, pour les encourager, elle avait prévu une ligne de crédit de 10 millions de dollars dont pourraient bénéficier les acheteurs de ce pays qui ont besoin de facilités de crédit.

Comme les investissements étrangers n'ont pas à être déclarés au Canada, notamment les titres ou les biens immobiliers acquis par l'entremise de prête-nom ou de comptes numériques, aucune donnée précise n'existe sur les intérêts saoudiens au Canada ou ceux des autres grands producteurs de pétrole arabes. Le Comité a toutefois appris que les estimations les plus fiables porteraient à près de 6 milliards de dollars les capitaux du Proche-Orient placés chez nous, en provenance surtout d'Arabie Saoudite et du Koweït.

### c) *L'Égypte*

L'Égypte est le troisième partenaire commercial du Canada au Proche-Orient. Elle cherche par tous les moyens à assurer l'expansion de son économie pour répondre aux besoins d'une population croissante de 45 millions d'habitants, dont un quart vit au Caire; le reste de la population est réparti sur un territoire relativement restreint de 40 000 kilomètres carrés le long du Nil et de son delta. L'économie

égyptienne s'est considérablement assainie depuis le début des années 80, grâce notamment à l'aide économique américaine et à une balance des paiements excédentaire alimentée par les revenus pétroliers, les droits prélevés au Canal de Suez, les paiements d'Égyptiens travaillant à l'étranger et la relance de l'industrie touristique. Mais cette économie est confrontée depuis deux ans à de nouveaux problèmes qui freinent un peu son développement: croissance lente, taux de chômage élevé, baisse des revenus pétroliers et des paiements des travailleurs à l'étranger, lourde subvention des produits alimentaires et difficultés d'application des règlements sur les devises étrangères. Le gouvernement procède à des réformes économiques prudentes avec une aide économique américaine accrue en 1985 et 1986.

Le commerce bilatéral du Canada avec l'Égypte est passé de 80 millions de dollars en 1977 à 360 millions en 1984. Cette année-là, nos exportations vers l'Égypte ont totalisé 286 millions de dollars, en légère baisse par rapport au record de 353 millions de 1982, année où le Canada vendit à l'Égypte des avions Buffalo et des locomotives pour respectivement 103 et 127 millions de dollars.

En 1982, le Canada a signé avec l'Égypte un accord-cadre de coopération nucléaire qui régira toutes les ventes canadiennes de savoir-faire, de technologie et d'équipement nucléaires, bien que ces ventes ne se matérialiseront vraisemblablement pas avant plusieurs années.

L'augmentation récente de nos exportations vers l'Égypte résulte, semble-t-il, de la passation de plusieurs contrats non renouvelables financés par le gouvernement canadien par l'entremise de la SEE, de l'ACDI, ou des deux à la fois. L'Égypte attache une grande importance au financement à des conditions de faveur: c'est le seul pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord qui fasse partie de la catégorie I de l'ACDI, c'est-à-dire qui ait accès à toutes les formes d'aide de l'Agence. Depuis 1976, elle a reçu environ 200 millions de dollars en biens et services financés par de l'aide canadienne; il en est question de façon plus détaillée ci-dessous à la page 112.

Les subventions et les prêts de l'ACDI, joints au financement de la SEE, ont été les facteurs déterminants de la vente des locomotives canadiennes à l'Égypte. Grâce au financement parallèle de ces deux organismes, le Canada a décroché un contrat de 77 millions de dollars pour la fourniture et l'installation de câbles souterrains et la construction d'une sous-station qui seront intégrés au nouveau réseau national d'électricité. Depuis 1979, la SEE a conclu quatre grandes transactions assorties de conditions de financement à l'exportation, dont la valeur totale s'élève à 224 millions de dollars.

Le ministre égyptien de l'Investissement et de la Coopération internationale, et un certain nombre d'hommes d'affaires égyptiens avec lesquels les membres du Comité se sont entretenus ont vivement encouragé le Canada à investir davantage dans les projets égyptiens de développement, y compris ceux du secteur privé, peut-être au moyen de coentreprises. Les autorités et les milieux d'affaires égyptiens ont laissé entendre que les gens d'affaires canadiens n'étaient pas assez entreprenants. Néanmoins, en dépit des mesures incitatives prises par l'Égypte, notamment les



«zones franches» et les exonérations fiscales temporaires offertes aux nouvelles entreprises, le Comité estime que les possibilités d'investissements rentables sont assez limitées. En effet, les concurrents européens sont solidement implantés et, malgré l'importance d'une population en croissance rapide, la consommation par habitant est faible de sorte que, pour beaucoup de produits, les débouchés sont assez limités. Le commerce intra-régional fait l'objet de restrictions, ce qui ne facilite pas les choses pour les entreprises étrangères qui voudraient produire en Égypte des articles destinés à d'autres pays du Proche-Orient. Par contre l'économie égyptienne a de nombreux atouts, dont une main-d'oeuvre relativement bien formée, certains marchés spécialisés et de bonnes perspectives de croissance.

Avec la tenue en 1984 d'élections libres pour la première fois depuis 30 ans, l'Égypte est en voie de devenir une démocratie de type parlementaire. Le progrès économique et la stabilité politique sont deux éléments essentiels dans un pays qui, de l'avis du Comité, peut jouer un rôle capital pour le maintien de la paix au Proche-Orient. Pour toutes ces raisons, et considérant les besoins particuliers de ce pays, **le Comité recommande que le Canada continue de privilégier l'Égypte comme bénéficiaire de ses subventions d'aide au développement.**

#### d) *Israël*

Avec son économie de pays industriel bien développé, Israël constitue un marché différent des pays arabes voisins. Il est le quatrième marché d'exportation du Canada dans la région. En 1984, ce pays a acheté pour 151 millions de dollars de produits canadiens, dont presque un tiers était fait de produits agricoles (surtout de l'orge), le deuxième tiers de matières premières et d'articles semi-finis et le dernier tiers de produits manufacturés, moteurs d'avions et pièces d'avionnerie, matériel de télécommunication et machines industrielles lourdes. Les exportations israéliennes vers le Canada ont, en 1984, totalisé 82 millions de dollars; elles comprenaient des diamants, des avions, des produits agricoles et toute une gamme d'autres produits finis. Vu le lourd déséquilibre de sa balance des paiements avec le Canada, Israël cherche activement à exporter chez nous un plus grand nombre de produits manufacturés, particulièrement des produits de haute technologie. Il met l'accent sur la coopération en matière de recherche et de développement industriels, afin de promouvoir les transferts de technologie et l'octroi de licences de fabrication.

Les Canadiens ont investi dans divers secteurs de l'économie israélienne, tels les banques, le crédit, le tourisme, les boissons alcoolisées et la construction résidentielle. Contrairement aux États arabes voisins, Israël offre aux Canadiens un marché assez accessible, les communications y étant facilitées par la similarité des langues et des coutumes. Toutefois, depuis que le nouveau gouvernement israélien a pris des mesures d'austérité à l'automne de 1984 pour freiner l'inflation galopante et réduire la dette extérieure, ce marché pourrait se resserrer, notamment dans le secteur des produits manufacturés. On ne sait pas encore très bien quelle incidence l'accord de libre-échange conclu entre Israël et les États-Unis aura sur les échanges canado-israéliens. En 1985, le Canada lançait un nouveau programme intitulé Israël Technomart 85, en vue de promouvoir le commerce et d'accroître les contacts entre



les secteurs privés des deux pays, à l'aide par exemple d'échanges de missions commerciales.

Les nombreuses liaisons aériennes entre le Canada et Israël facilitent les échanges entre les deux pays dans les secteurs des voyages et du tourisme: en 1982, 27 000 touristes canadiens ont visité Israël, et 40 000 Israéliens le Canada. Il se pourrait toutefois qu'un bien moins grand nombre d'Israéliens se rendent au Canada, du moins pour un certain temps, car une nouvelle politique du gouvernement Peres a réduit sensiblement les quantités de devises étrangères que les Israéliens ont le droit de sortir de leur pays, et limite aussi l'usage que ces derniers peuvent faire de leur carte de crédit à l'étranger.

Environ 5 500 citoyens canadiens vivent en Israël tandis que la population juive du Canada est estimée à 267 000 personnes. Les rapports étroits et amicaux entre les deux pays sont renforcés par des contacts fréquents entre les particuliers et les organismes dans presque tous les secteurs: commerce, banques, immigration, éducation, arts et sciences, pour n'en nommer que quelques-uns.

Les relations commerciales avec la plupart des autres pays de la région sont beaucoup moins importantes qu'avec les quatre pays dont nous venons de traiter\* (voir l'annexe B). Les autres États arabes sont relativement peu peuplés. Bien que certains aient un PNB par habitant peu élevé, un petit nombre, comme le Koweït, le Qatar, et les Émirats arabes unis, qui sont de riches producteurs de pétrole, ont un PNB extrêmement élevé, malgré leur taille restreinte. (Voir l'annexe C).

À quelques exceptions près, les efforts d'exportation des entreprises canadiennes ont eu peu de retombées. Il n'est ni facile ni rapide de percer les marchés du Proche-Orient, et les résultats sont souvent peu encourageants. Néanmoins, le Comité est persuadé que le secteur privé et le gouvernement auraient tort de ne pas s'y intéresser car, même s'il est assez restreint, il n'en est pas moins réel. Un pays aussi dépendant des exportations que le Canada devrait chercher avec énergie et persistance à tirer partie des possibilités commerciales que ces marchés pourraient représenter.

#### e) *L'énergie*

Dans le secteur de l'énergie, le Canada ne dépend plus guère du pétrole du Proche-Orient depuis quelques années grâce à ses programmes de conservation et de remplacement du pétrole, et en raison aussi du fait que les entreprises canadiennes achètent maintenant une plus grande part de leurs importations pétrolières de pays comme le Vénézuëla et le Mexique. En 1975, 65 p. 100 de tout le pétrole brut importé par le Canada provenait de cette région; en 1984, cette proportion était tombée à 14 p. 100, les achats en Arabie Saoudite enregistrant la plus forte baisse (voir l'annexe D). Alors que les importations canadiennes de pétrole saoudien étaient évaluées à 2,4 milliards de dollars en 1980, comme nous l'avons déjà indiqué, elles

\* Bien que les échanges commerciaux avec l'Iran et l'Iraq ne soient pas faciles en ce moment, ils offrent de bonnes possibilités pour l'avenir. Cette question est abordée au chapitre IV, dans les pages qui précèdent.

sont tombées à zéro en 1984. Puisque le pétrole du Proche-Orient ne représente plus que 2 ou 3 p. 100 de la consommation canadienne totale (y compris la production intérieure), le Canada serait aujourd'hui moins touché que certains autres grands pays industrialisés par une interruption éventuelle des approvisionnements en provenance du Proche-Orient. Il s'est néanmoins engagé, en devenant membre de l'Agence internationale de l'énergie, à partager ses approvisionnements avec ses alliés advenant une pénurie ou une nouvelle hausse du prix du pétrole. Les bouleversements qu'ont connus les économies occidentales et le tiers-monde suite aux manoeuvres de l'OPEP n'ont plus les mêmes conséquences à mesure que le cours mondial du pétrole baisse. Un fait demeure, le Proche-Orient est toujours la plus grande source d'approvisionnement, même si bien des observateurs croient que la situation actuelle n'est que temporaire et que les économies occidentales pourraient encore être déstabilisées par les pénuries ou par une hausse subite de la facture pétrolière.

En 1983, profitant des rabais considérables offerts en août, septembre et octobre de cette année-là, les raffineurs canadiens ont acheté des quantités exceptionnellement importantes de pétrole brut iranien. Ces importations étaient évaluées à 523 millions de dollars en 1983, comparativement à 115 millions en 1982, pour retomber à 170 millions en 1984. Il est peu probable cependant que, dans un avenir prochain, nos importations de pétrole iranien soient aussi volumineuses, les prix de ce pétrole ayant dû absorber une hausse des coûts d'expédition et d'assurance attribuable aux risques de la situation dans le Golfe. Au cours des trois dernières années, nos importations de brut algérien ont été considérables, atteignant près de 393 millions de dollars en 1981 et 284 millions en 1984.

Un autre secteur a aussi été marqué par l'évolution récente. C'est celui de la pétrochimie. Le gouvernement de l'Arabie Saoudite investit massivement dans le secteur pétrochimique depuis quelques années, surtout pour exploiter son gaz naturel qu'il avait toujours brûlé. Ses usines produiront sur une grande échelle à compter de 1985. Elle livrera alors une vive concurrence au Canada sur le marché des produits pétrochimiques de base destinés, entre autres, aux États-Unis et au Japon. Comme le gaz naturel qui alimente ses complexes pétrochimiques ne lui coûte qu'environ 2,50 \$ le baril, cet avantage ne sera pas sans effet sur les marchés internationaux; les produits saoudiens seront inévitablement beaucoup moins chers que ceux des industries pétrochimiques canadiennes, quoique cette supériorité est peut-être moins réelle qu'elle ne le semble, du moins par rapport aux entreprises canadiennes qui paient moins cher pour livrer leurs produits, notamment à leurs clients des États-Unis.

## *2. Le boycottage arabe contre Israël*

Les pays arabes ont tenté, depuis le tout début des hostilités, d'établir un boycott commercial contre Israël. Bien que les échanges commerciaux du Canada avec les pays arabes aient été assez limités jusqu'à tout récemment, cette question a suscité beaucoup de controverses au Canada, et le gouvernement a été contraint d'adopter une loi contre le boycottage. Une énorme publicité ayant entouré ce débat, il a été difficile pour le Comité d'en cerner tous les éléments.

Les gouvernements arabes ont recouru à l'arme commerciale contre Israël après la guerre de 1948, mais ce n'est qu'après la montée en flèche des prix du pétrole en 1973, et l'augmentation rapide des revenus et des importations des pays arabes producteurs de pétrole, que le boycottage a eu des effets vraiment redoutables. Le point culminant a été atteint à la fin des années 70. Depuis quelques années, surtout en raison des objections faites aux États-Unis, et, dans une moindre mesure, au Canada, le Comité a appris qu'un *modus vivendi* avait été trouvé. À ce sujet, M. John Nelson, directeur de la Division du Proche-Orient, de la Direction générale de l'expansion du commerce au ministère des Affaires extérieures, a déclaré ce qui suit:

«Depuis que cette question est devenue un sujet de préoccupation, nous avons également constaté que la plupart des pays du monde arabe ont modifié leurs pratiques, de sorte qu'en réalité ils n'exigent plus de nos entreprises que des boycottages primaires.» (27:27)

M. Nelson a ensuite ajouté qu'«un pays a le droit d'interdire certaines importations et peut désigner l'entreprise ou les entreprises avec lesquelles il refuse de faire affaire. Nous n'aimons pas cela, mais nous devons l'accepter.» Il a aussi défini les autres types de boycottage:

«Les boycottages secondaires et tertiaires sont ceux auxquels j'ai fait allusion et où les sociétés se trouvent dans une position où il leur est interdit de faire affaire soit avec des tiers pays amis soit avec d'autres entreprises canadiennes. Ces deux formes de boycottage sont inadmissibles.» (27:28)

Bien que M. Nelson n'ait pas voulu se prononcer sur les raisons de l'assouplissement des exigences des pays arabes, il semblerait, d'une part, que ceux-ci aient reconnu l'effet limité du boycottage, et que, d'autre part, les commerçants aient conclu des accords mutuellement acceptables qui se conforment aux règlements des deux parties.

Le gouvernement canadien adoptait en 1976 des lignes directrices à l'intention des sociétés canadiennes sommées de participer à des boycottages. La position du gouvernement et les sanctions imposées ont été résumées par M. Nelson:

«Le gouvernement trouvait inacceptable que des entreprises soient pratiquement contraintes d'exercer une discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou la religion ... [Il] a dit que ces deux dernières situations [boycottages secondaires et tertiaires] sont inacceptables et que, confrontées à de telles mises en demeure, les sociétés canadiennes doivent, ou bien renégocier les marchés, ou bien y renoncer. Si elles vont de l'avant et acquiescent à ces deux types inacceptables de boycottage, alors les représentants du gouvernement canadien peuvent appliquer la politique officielle qui prévoit le retrait des services gouvernementaux à cette entreprise pour cette transaction particulière.» (27:25 et 26)

Les lignes directrices établissaient, à l'origine, que les sociétés canadiennes seraient «tenues de signaler tous les cas où elles se seraient conformées à des lois sur le boycottage», et que le gouvernement mettrait périodiquement à jour ces rapports. En fait, il ne publie plus de liste à ce sujet et l'obligation de faire rapport a aujourd'hui disparu. M. Nelson a dit au Comité que «lorsque nous avons tenté de mettre en vigueur [l'obligation de faire rapport] ... , nous avons découvert que nous n'avions pas ce droit».



Le Comité Canada-Israël (CCI) a beaucoup insisté dans son mémoire sur ses objections contre la portée restreinte des lignes directrices émises par le gouvernement. «L'application de la politique gouvernementale devrait donc commencer, selon nous, par la mise en place d'un mécanisme de dénonciation obligatoire.» Le CCI s'est aussi plaint du fait que la loi canadienne ne considère pas qu'une société qui se rend aux pressions exercées sur elle en la matière commet une infraction. «Nous soutenons que l'acquiescement au boycottage . . . devrait être interdit». Son mémoire louait le gouvernement ontarien d'avoir adopté, en 1978, une «mesure législative générale contre le boycottage».

Le gouvernement fédéral présentait, en décembre 1978, le projet de loi C-32 qui prévoyait la mise en place d'un mécanisme obligatoire de dénonciation. Toutefois, le projet de loi n'a franchi que l'étape de la première lecture avant le déclenchement des élections d'avril 1979. Il n'a pas été représenté depuis.

Le Congrès américain a adopté en 1977 une loi contre le boycottage, qui comportait l'obligation de dénoncer toute demande de boycottage et faisait de la participation au boycottage une infraction punissable. La plupart des pays européens et le Japon n'ont pas légiféré contre ces pratiques; ils laissent aux entreprises le soin de fixer leur ligne de conduite lorsqu'elles sont soumises à des pressions de ce genre.

La principale sanction prévue dans les lignes directrices canadiennes est le retrait des services gouvernementaux, y compris le financement du contrat d'exportation en cause. Pour qui connaît les complexités et le protocole entourant les relations d'affaires avec les pays arabes, ainsi que la concurrence au niveau des modalités de paiement, il semblerait, comme l'a fait remarquer M. Stanfield, que cette disposition traduise

«... une ignorance des coûts très réels qu'entraîne l'abolition des services gouvernementaux dans cette partie du monde. Leur retrait provoque habituellement d'énormes difficultés et pose toujours un très grand risque, même pour la plus importante des sociétés.» (32A:16-17)

En fait, les sanctions fédérales constituent un mécanisme de dissuasion efficace contre la participation au boycottage, meilleur d'ailleurs que celui de l'Ontario, les entreprises ontariennes pouvant facilement contourner l'obstacle en signant le contrat d'exportation dans une autre province que la leur.

Les représentants des sociétés canadiennes qui font affaire dans les pays du Proche-Orient ont indiqué que les pays arabes ont mis au point des procédures conformes aux règlements canadiens. M. Gourdeau, président du groupe SNC, a déclaré au Comité à ce sujet:

«Nous nous en tenons à la formule proposée par le ministère de l'Industrie et du Commerce . . . il s'agit d'une formule de respect mutuel des lois des deux pays en cause. C'est la dernière formule proposée par le ministère et nous l'avons appliquée avec succès jusqu'à maintenant.» (41:28-29)

Les incitations au boycott introduisent néanmoins dans les transactions commerciales un élément d'incertitude que les gens d'affaires préféreraient éviter, surtout que la pratique varie d'un pays à l'autre. Il va sans dire que les pressions qui s'exercent



pour ou contre le boycottage sont indésirables et mal accueillies des Canadiens. Car pour les entreprises canadiennes, les demandes de boycott sont une source de malaise, sans compter qu'elles imposent une sorte de carcan aux relations d'affaires dans cette partie du monde.

### 3. *La SEE et la promotion des exportations*

La Société pour l'expansion des exportations (SEE) joue un rôle important en Afrique du Nord et au Proche-Orient. Cet organisme, qui a été créé en 1970 pour stimuler les exportations canadiennes, offre aux entreprises canadiennes divers services: polices d'assurance, cautions, prêts et autres services financiers, pour leur permettre de mieux soutenir la concurrence étrangère, notamment en matière de financement. Depuis 1979, elle a financé pour 1 316 millions de dollars d'exportations dans cette région. M. Sylvain Cloutier, président du conseil d'administration et président de la SEE a déclaré au Comité que l'Algérie, l'Égypte et Israël ont été les trois pays qui ont le plus bénéficié des programmes de financement de la SEE. Les exportations destinées à l'Algérie et financées par la SEE se sont élevées à 668 millions depuis 1978, tandis que celles destinées à l'Égypte et à Israël ont bénéficié respectivement de 397 millions et de 170 millions de financement, entre 1979 et 1983.

Dans les États du Golfe, les exportateurs n'ont pas besoin des services de financement de la SEE, mais ils ont souvent recours à ses services d'assurance pour leurs ventes dans la région. À titre d'exemple, la SEE a assuré d'importants contrats, dont un très gros conclu par Bell Canada International en Arabie Saoudite; dans ce cas, la SEE a fourni une assurance non seulement pour la transaction, mais pour en garantir les résultats.

Aucun programme, quelle que soit son efficacité, n'est à l'abri des plaintes. Des témoins ont prétendu, par exemple, que les taux d'intérêt de la SEE n'étaient souvent pas concurrentiels. Cela n'est pas étonnant, car quand les taux d'intérêt nord-américains étaient trois ou quatre points de pourcentage au-dessus de ceux de l'Europe ou du Japon, la SEE n'était pas en mesure d'offrir mieux et cela posait des problèmes. Mais les témoins ont reconnu que la situation s'était quelque peu améliorée. La baisse des taux d'intérêt en Amérique du Nord et la conclusion d'une entente entre les pays de l'OCDE en vue d'harmoniser les taux d'intérêt sur les prêts consentis par les gouvernements y ont beaucoup contribué.

Les représentants des pays du Maghreb ont quant à eux vanté l'efficacité du financement parallèle, formule lancée ces dernières années, qui allie financement commercial de la SEE et subvention de l'ACDI, cette dernière étant assortie de conditions de faveur et pouvant atteindre jusqu'à 20 p. 100 du montant total du projet. Selon certaines personnes autorisées, cette formule serait efficace quand les objectifs de développement et les intérêts commerciaux concordent. En outre, des représentants de l'ACDI ont reconnu que l'apport de l'ACDI «est l'élément qui favorise la passation du marché» au plan commercial. Ils considèrent que le financement parallèle est un bon moyen de bonifier leurs contributions.

Parmi les principales difficultés signalées par les témoins au sujet du financement parallèle, il faut mentionner un certain manque de coordination entre la SEE et l'ACDI, l'absence de cohérence entre les objectifs des deux organismes et les délais qui en découlent forcément. Les exportateurs des pays concurrents ne s'adressent généralement qu'à un seul organisme gouvernemental pour régler leurs arrangements financiers, tandis que les exportateurs canadiens sont obligés de se soumettre à de multiples exigences et subir des délais, vu qu'ils doivent transiger respectivement avec l'ACDI et avec la SEE. À cet égard, voici ce que M. David Pugsley, responsable d'un organisme provincial qui dispense des services éducatifs à l'étranger, pensait des inconvénients auxquels se butent les exportateurs canadiens:

«Dès que les Jordaniens nous posent une question difficile, il nous faut négocier entre nous parce qu'il n'y a pas, comme en Angleterre, d'organisme unique pour nous représenter et proposer un contrat global.» (49:10)

La conséquence en est, comme M. Marcel Dufour président de Lavalin International, l'a signalé, que «lorsqu'on demande quelque chose à l'ACDI, elle peut mettre deux ans à prendre une décision.» Le porte-parole du Groupe SNC, M. Gourdeau, a été plus explicite au sujet du problème que pose l'intervention de deux organismes qui poursuivent des objectifs différents:

«Nous avons l'ACDI qui a son financement ainsi que la SEE qui a aussi son financement, et lorsque vous essayez de marier les deux, vous n'y arrivez pas réellement car il s'agit de deux systèmes de financement parallèle ayant leurs propres contraintes et procédures.» (41:19)

De l'avis du Comité, le fait que le financement parallèle soit accessible aux seuls pays que l'ACDI a classés dans les catégories I et II complique encore les choses. Pour déterminer qui a droit à l'aide au développement, l'ACDI a réparti les pays en développement en cinq catégories, à partir de l'évaluation des trois groupes de paramètres suivants:

- a) le premier est relié à la situation du pays requérant, à savoir son besoin d'aide, sa volonté de se développer, sa conception des droits fondamentaux de la personne et sa capacité de profiter de l'aide;
- b) le second a trait aux intérêts du Canada: affinité politique (possibilité de relations bilatérales), rôle du pays au sein de la communauté internationale, affiliation au Commonwealth ou à la francophonie, considérations commerciales;
- c) le troisième concerne la situation critique dans laquelle se trouve le pays requérant (cataclysme naturel ou bouleversements politiques).

De ces cinq catégories de pays, deux ne sont pas admissibles à l'aide à cause de leur prospérité relative ou de divers autres facteurs.

Le problème précis que le Comité a noté est illustré par l'exemple de la Jordanie, que l'ACDI a classée dans la catégorie III, ce qui l'exclut des programmes bilatéraux ordinaires de l'ACDI ou du mécanisme de financement parallèle. Lorsqu'il s'est rendu en Jordanie, le sous-comité a été frappé de l'efficacité avec laquelle l'économie jordanienne était gérée. Ce pays avait effectivement réussi à progresser malgré le peu de richesses naturelles dont il dispose. Il offre donc d'intéressants débouchés pour les produits canadiens. Au cours des audiences tenues en Jordanie, le président du Conseil national jordanien de planification a dit aux membres du Comité que son pays essayait depuis quelque temps de se faire admettre

au rang des pays bénéficiaires de l'ACDI afin de pouvoir être en mesure d'obtenir des prêts ou du financement à des conditions de faveur pour d'importants projets d'aqueduc. Il lui semblait que le Canada pénalisait la Jordanie pour la saine planification et la gestion efficace de sa modeste économie, notant que les fonds de l'ACDI allaient, par ailleurs, à certains pays en développement qui les «dilapidaient».

Le Comité a comparé le cas de la Jordanie à celui de l'Algérie, que l'ACDI classe dans la catégorie II, ce qui la rend admissible au financement parallèle. Or, c'est justement grâce au mécanisme du financement parallèle, qui a rendu les produits canadiens encore plus attrayants, que le Canada a vu monter rapidement le volume de ses exportations vers l'Algérie. On peut donc en conclure que ce moyen a favorisé sensiblement l'essor des exportations canadiennes de biens et services dans ce pays.

Le Comité a été étonné d'apprendre que le PNB par habitant est plus élevé en Algérie qu'en Jordanie, car ce critère devrait peser lourd dans la décision de rendre un pays admissible ou non aux conditions d'aide. En relevant cet exemple, le Comité ne veut pas proposer à l'ACDI de classer la Jordanie dans la catégorie II, mais il voudrait simplement illustrer qu'il faudrait peut-être songer à repenser la formule du financement des exportations canadiennes.

Actuellement, les exportateurs qui veulent vendre leurs produits à la Jordanie et qui ne peuvent offrir à leurs acheteurs la formule de financement parallèle, doivent recourir à un mécanisme lent et fastidieux: la formule de crédits mixtes de la SEE. Dans ce cas, le requérant doit présenter un dossier étoffé où il doit prouver qu'un financement à des conditions de faveur est nécessaire pour faire face à la concurrence; la demande est ensuite soumise aux divers ministères intéressés et la décision finale est rendue par un comité ministériel. Il n'est pas rare que toutes ces procédures s'échelonnent sur six mois. Les milieux d'affaires trouvent que cette méthode est compliquée et manque de souplesse. Ce désavantage a été d'ailleurs rapporté dans le Document de consultation sur le financement des exportations, publié par le ministre du Commerce extérieur, M. Kelleher, en janvier 1985.

Pour améliorer la situation, le document Kelleher proposait trois options, dont «une utilisation plus dynamique» du crédit mixte offert par la SEE. Le programme actuel pourrait

«... cesser d'être un instrument de contre-partie pour devenir un mécanisme dynamique facilitant l'ouverture de nouveaux débouchés. Le mode actuel de sélection des projets serait assoupli, les délais d'approbation seraient raccourcis et l'organisme disposerait de ressources additionnelles.»

Le document mentionnait que le développement continuerait d'être un des critères sur lequel serait fondée la sélection des projets.

Le Comité considère qu'une telle formule serait nettement avantageuse pour les exportateurs canadiens, car elle leur permettrait de surmonter les problèmes que les intéressés ont attribués à la formule de financement parallèle. Avec ce nouveau mécanisme, les responsables de la SEE pourraient évaluer les demandes promptement. En outre, les entreprises canadiennes transigeraient désormais avec un organisme fédéral unique au lieu de deux, ce qui n'aurait pas l'heur de déplaire à



Certains hommes d'affaires. Si la formule de crédit mixte était plus élaborée et plus souple, les exportateurs recourraient plus aisément à ce mode de financement privilégié pour leurs ventes à la Jordanie. Ce serait un marché intéressant pour les exportations canadiennes de biens et de services. Certains hauts fonctionnaires canadiens ont reconnu, dans leurs témoignages, que la formule de financement parallèle à des conditions de faveur avait stimulé les exportations canadiennes vers les pays du Maghreb et vers l'Égypte. Le Comité a appris, par exemple, que seulement 15 p. 100 des échanges commerciaux canadiens avec l'Égypte avaient été financés grâce aux conditions privilégiées de financement de l'ACDI, mais que grâce à elles, les exportations canadiennes avaient connu une augmentation foudroyante. Il est probable que le même résultat pourrait être obtenu dans des cas comme celui de la Jordanie.

Pour toutes ces raisons, le Comité presse le gouvernement d'envisager l'adoption de la proposition définie dans le récent document de consultation sur le financement des exportations et l'invite à libéraliser l'accès au programme de crédit mixte et a en revoir les critères d'admissibilité. Le programme devrait en outre être entièrement administrés par la SEE. Dans la même veine, le Comité demande instamment au gouvernement, s'il décide de faciliter l'accès de cette formule de crédit mixte, de songer notamment à la Jordanie, qu'il devrait considérer comme un pays qui «offrirait de nouveaux débouchés pour les exportations canadiennes si le mode de sélection des projets était assoupli.» Même si le budget du 23 mai dernier semblait s'orienter dans cette direction, l'énoncé de politique, où seront mieux définies les intentions du gouvernement à cet égard, ne sera pas rendu public avant plusieurs mois.

Voici une autre proposition intéressante présentée par M. Gourdeau concernant les programmes de la SEE dans la région:

«Nous suggérons que la SEE soit amenée à vendre des polices *«cross consortium liability insurance»* comme le fait la Grande-Bretagne. Les sociétés françaises, américaines, japonaises, sont assez vigoureuses pour entreprendre seules les plus grands projets, alors que leur réalisation par des entreprises canadiennes nécessite souvent la formation de consortiums. Le risque de la responsabilité «conjointe et solidaire», dans ces circonstances, devient trop important, en sorte que nos prix ne peuvent supporter la concurrence. En d'autres cas, ce risque nous dissuade de soumissionner. Un tel type de police d'assurance qui protégerait les membres d'un consortium les uns envers les autres, même avec une franchise importante comme preuve du sérieux du consortium, nous aiderait grandement.» (41:17).

Le Comité considère que cette proposition devrait être étudiée de près par la SEE.

#### 4. *L'aide au développement et l'aide humanitaire offertes par le Canada*

##### L'ACDI

Dans la région, ce sont surtout l'Égypte, le Soudan et trois pays francophones de l'Afrique du Nord: l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, qui bénéficient des programmes bilatéraux de l'ACDI.



Nous le répétons, l'Égypte est le pays de la région qui reçoit actuellement la plus grande part des fonds de l'ACDI. Avant 1982, l'Égypte recevait environ 25 millions de dollars d'aide par année. Mais à partir de cette date, les projets financés par l'ACDI n'étant plus du même type, le niveau de subvention diminua jusqu'à 12 millions de dollars en 1982 et à 7 millions de dollars en 1983. Avant l'année financière 1982-1983, l'ACDI acceptait de subventionner des travaux de grande envergure: ainsi, elle avait consenti un prêt de 25 millions de dollars pour la réalisation d'un projet d'électrification rurale; elle avait consenti un prêt de 36,4 millions de dollars et accordé une subvention de 5 millions de dollars pour l'achat de locomotives dont les dernières devaient être livrées en 1987; enfin, elle avait consenti un prêt de 12,5 millions de dollars et une subvention de 7,5 millions de dollars pour un programme d'interconnexion électrique qui devait se terminer en 1986. Ces projets devaient entraîner l'exportation de machinerie industrielle coûteuse sur laquelle l'ACDI devait consentir des prêts importants. Ces dernières années, l'ACDI favorise plutôt les projets de formation et de développement. Ainsi, l'Agence sera appelée à former des Égyptiens pour l'opération et la gestion des installations électriques, pour la recherche et la cueillette de données sur les sols et l'eau, de même que pour la construction de silos dans la région du delta. Dans chaque cas, la portion financée par l'ACDI ne correspond qu'à une petite fraction du coût total du projet.

Les agents de l'ACDI jugent que les programmes qu'elle administre en Égypte sont productifs et ce, pour un certain nombre de raisons. M. Charles Bassett, vice-président de l'ACDI, a déclaré ce qui suit au Comité:

«L'Égypte est un pays qui a la motivation, les institutions et la population voulues pour assurer le succès de l'implantation d'un programme d'aide... L'Égypte est aussi un pays où les relations d'aide commerciales sont très faciles à nouer. Le programme de l'ACDI a eu une incidence importante sur le commerce du Canada avec l'Égypte.» (33:13)

Au Soudan, les relations bilatérales du Canada se limitent principalement à l'aide apportée par l'ACDI. Ce pays, qui était autrefois très fertile, a maintenant un potentiel agricole fort limité. Plusieurs années de très faibles pluies et trois de sécheresses successives ont considérablement appauvri le sol et entraîné de très graves pénuries alimentaires. Craignant la famine, plusieurs millions de Soudanais ont abandonné leur foyer et se sont réfugiés dans les banlieues des villes en quête d'eau et de nourriture. En outre, la balance commerciale du Soudan est largement déficitaire, sa dette extérieure est énorme et sa monnaie n'est pas stable. Malgré d'intéressantes découvertes de gisements, dont seule une petite partie a pu être exploitée, le Soudan doit importer son pétrole. Le Sud du pays connaît beaucoup d'agitation politique et les affrontements tournent sporadiquement en véritable guerre civile.

Avant l'arrivée au pouvoir en avril 1985 du gouvernement militaire du général Siwar el-Dahab, un certain nombre d'importants pays donateurs, dont les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni et l'Arabie Saoudite, avaient considérablement diminué ou interrompu leur aide économique. Pour justifier ce

resserrement, on alléguait notamment la piètre gestion financière du gouvernement, le désordre dans les finances publiques et le niveau exorbitant de la dette internationale, toutes causes qui avaient entraîné une grève générale et des manifestations violentes de la part des citoyens affamés. Les États-Unis, entre autres, voulaient inciter le gouvernement soudanais à instituer une réforme économique. Immédiatement avant la chute de l'ancien gouvernement, ils rétablissaient leurs subventions, après de nombreuses promesses de changement et suite à l'adoption de certaines mesures correctrices.

Au Soudan, les programmes de l'ACDI sont principalement axés sur le développement du secteur agricole et du secteur forestier. Sur une période de cinq ans, l'ACDI dépensera 12,2 millions de dollars pour la mise en oeuvre d'un projet agricole pilote au sud-est de Khartoum où l'on fera la démonstration d'un mode de production plus efficace pour la culture du sorgho. En outre, l'ACDI accordera une subvention de 14,4 millions de dollars s'échelonnant sur cinq ans pour la mise en oeuvre de deux projets d'exploitation forestière au sud-ouest et au centre du pays, où l'on insistera surtout sur les méthodes de gestion des forêts et les techniques d'utilisation du bois. L'aide économique bilatérale accordée par le Canada au Soudan s'est élevée à 9 millions de dollars en 1982-1983 et à 5 millions de dollars en 1983-1984.

Le Canada lui a également envoyé, à titre d'aide alimentaire, de la farine de blé et du maquereau pour environ 8 millions de dollars en 1982-1983 ainsi qu'en 1983-1984. Ces subventions d'aide alimentaire sont censées être portées à 12 millions de dollars en 1984-1985, en raison de l'interminable sécheresse qui frappe le pays et de l'arrivée massive des réfugiés. Incidemment, tout près d'un million de réfugiés venant des pays voisins, de l'Éthiopie, de l'Ouganda et du Tchad, ont envahi le Soudan; ils sont venus s'ajouter aux cinq à six millions de Soudanais qui avaient déjà dû fuir leur foyer en raison de la famine. Pour aider le Soudan à les absorber, le Canada verse, depuis trois ans, une aide additionnelle de 1 million de dollars par année aux organismes multilatéraux qui oeuvrent dans ce pays.

Les représentants de l'ACDI ont signalé aux membres du Comité les difficultés qu'éprouvaient les coopérants dans ce pays qui connaît une grave instabilité politique et qui n'a aucune habitude des principes économiques généralement reconnus. Le gouvernement canadien s'inquiète toutefois du sort des Soudanais principalement pour des raisons humanitaires. Il considère que les projets de l'ACDI lui permettent de contribuer à soulager cette misère et il n'a pas l'intention d'y réduire son aide bilatérale.

Les représentants de l'ACDI ont expliqué aux membres du Comité que l'ACDI avait commencé, depuis environ dix ans, à réorienter son approche vis-à-vis des pays du Maghreb, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Elle leur demande maintenant d'assumer une plus grande part de responsabilité par rapport à leur développement tout en leur consentant une certaine contribution financière pour les encourager à le faire. La plupart des programmes auxquels ces pays ont accès ont un

objet précis et sont financés parallèlement par l'ACDI et la SEE. Le Canada y subventionne également des programmes de formation et d'échange. Le porte-parole de l'ACDI, M. François Pouliot, a signalé aux membres du Comité que l'engagement du Canada dans ces pays avait été un succès.

[Nous avons obtenu des résultats positifs], compte tenu du haut niveau de compétence des cadres que nous retrouvons dans ces trois pays, d'une structure administrative gouvernementale très bien organisée, très bien rodée et aussi de la capacité financière de ces pays eux-mêmes à contribuer d'une façon significative à la réalisation des projets. (33:11)

Depuis 1968, l'ACDI a versé 45 millions de dollars au Maroc, 30 millions à l'Algérie et 110 millions à la Tunisie. Une aide canadienne relativement modeste au titre du développement a été accordée au Liban, de même qu'à la République démocratique et populaire du Yémen et au Yémen du Sud.

Un autre aspect de l'aide canadienne est le cofinancement, en collaboration avec les organismes d'aide arabes ou israéliens, de projets de développement dans des pays tiers. L'ACDI a déjà engagé 856 millions de dollars dans 34 projets réalisés en collaboration avec des organismes d'aide arabes, du Koweït, de l'Arabie Saoudite et des Émirats arabes unis, dans 30 pays en voie de développement. L'ACDI collabore aussi, à l'occasion, avec Israël pour fournir une aide économique à des pays tiers. Le dernier projet financé en association avec Israël visait la création d'une ferme laitière en République dominicaine où l'ACDI a fourni 3,4 millions de dollars pour l'achat de bétail et d'équipement pour la production laitière.

Le Comité a été intéressé de constater les retombées commerciales qu'avaient eues des projets cofinancés avec ces organismes d'aide. M. Noble Power, un vice-président de l'ACDI, a expliqué que lorsque le projet touche un secteur où le Canada offre des conditions avantageuses par rapport à ses concurrents internationaux, les Arabes lui achètent davantage. Pour citer un exemple récent, un projet cofinancé par le Koweït a débouché sur un contrat d'une valeur de 14 millions de dollars pour l'achat de locomotives canadiennes destinées aux chemins de fer du Zimbabwe. Il arrive parfois que ces projets d'aide trilatérale stimulent en outre les exportations de produits canadiens aux pays coopérants.

Les témoins se sont déclarés, en général, satisfaits des programmes de l'ACDI dans les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord. Toutefois, le Comité a invité les intéressés à lui faire des suggestions sur la façon d'améliorer les programmes actuels, suggestions qu'il souhaiterait voir étudiées par l'ACDI.

On a vanté plusieurs fois l'utilité du Mécanisme canadien de préparation de projets (MCP) qui facilite grandement l'exécution des études de préféabilité dont le coût est inférieur à 250 000 \$. Tout en jugeant le programme «excellent», M. Gourdeau, du Groupe SNC, a signalé qu'il ne pouvait servir aux études de faisabilité. La SEE est chargée de financer pareilles études, mais la procédure utilisée est fastidieuse et «ce financement se fait sous la forme de prêts dans des conditions relativement exigeantes, alors que les pays concurrents l'offrent gratuitement.» M. Dufour, de Lavalin, a signalé que la limite de 250 000 \$ était



...suffisante étant donné que «les études de faisabilité d'un projet peuvent parfois coûter jusqu'à 3 millions de dollars.»

M. Gourdeau a mentionné un autre sujet de préoccupation. Il a signalé avoir l'espoir que le gouvernement canadien «insiste auprès des gouvernements-clients pour qu'ils acceptent des cautionnements d'exécution de type nord-américain plutôt que des cautionnements bancaires qui épuisent une trop grande part du crédit de l'exportateur.»

Le Comité constate que ces questions sont hautement techniques, mais il invite instamment l'ACDI à examiner attentivement les points de vue qu'il a recueillis.

### **L'aide canadienne au développement en Cisjordanie et à Gaza**

La Cisjordanie et Gaza présentent un problème particulier, étant sous l'autorité d'Israël. Or, vu qu'en Israël, le PNB par habitant est assez élevé, ni Israël ni les territoires occupés n'ont droit aux subventions d'aide au développement offertes par le Canada.

Le Comité a cependant pu constater sur place combien les territoires occupés auraient besoin de subventions d'aide pour faciliter l'exécution de projets comme la création d'un marché coopératif pour les denrées agricoles, l'amélioration des réservoirs d'eau et l'amélioration des terres. Mis à part l'appui considérable fourni depuis longtemps à l'UNRWA (environ le tiers de tous les fonds destinés aux camps de réfugiés palestiniens dans les territoires occupés), des contributions très modestes sont acheminées via quelques organisations non gouvernementales (ONG) pour le financement de programmes d'aide au développement et d'aide humanitaire en Cisjordanie et à Gaza. L'aide offerte actuellement aux ONG par l'ACDI s'élève à 220 000 \$ et est répartie annuellement entre un projet à Gaza et deux projets en Cisjordanie. En 1984, l'ACDI s'est en outre engagée à décaisser 600 000 \$ sur une période de cinq ans pour aider à la construction d'un nouvel immeuble pour l'Université de Bethléem. En plus de l'aide versée aux ONG, l'ACDI ne subventionne aucun programme d'aide bilatérale et n'octroie aucune aide directe dans ces deux régions.

Le Comité est conscient des difficultés juridiques et pratiques que pose l'acheminement direct de l'aide à la Cisjordanie et à Gaza, étant donné que ces régions ne constituent pas un État et qu'Israël exige, à titre d'occupant, que toutes les dépenses faites dans ces territoires soient approuvées par lui.

Malgré ces difficultés, le gouvernement des États-Unis a réservé, pour la seule année 1985-1986, une somme de 10 millions de dollars pour des projets de développement en Cisjordanie et à Gaza qui seront mis en oeuvre par le gouvernement américain en collaboration avec des organismes bénévoles locaux. Pour justifier cette augmentation devant le Congrès, un porte-parole américain a déclaré que «ce



programme a des besoins financiers accrus à cause de la crise économique qui secoue Israël et qui a perturbé l'économie des territoires occupés».

Le Comité a également appris en Jordanie que les pays de la Communauté européenne versaient environ 2 millions de dollars à titre d'aide au développement en Cisjordanie. Ces fonds sont administrés par une agence du gouvernement jordanien et affectés à des coopératives agricoles et éducatives.

Durant leur séjour en Jordanie, en Cisjordanie et à Jérusalem, les membres du sous-comité ont appris l'existence de problèmes particuliers liés à l'aide fournie à l'économie cisjordanienne. La Jordanie, ainsi que quelques ONG d'autres pays, y compris des États-Unis et du Canada, ont essayé de contrer la dépendance économique croissante des territoires occupés envers Israël, en proposant des projets de développement de petite envergure. Nombre d'entre eux ont été rejetés par les autorités d'occupation israéliennes. Une organisation non gouvernementale canadienne, travaillant en Cisjordanie, a rapporté aux membres du Comité les difficultés qu'elle avait éprouvées à faire accepter ses propositions. La *American Near East Refugee Aid* (ANERA), une ONG des États-Unis, s'est vu refuser un bon nombre de ses projets sans aucune explication. Parmi les projets rejetés qu'on a signalés au Comité, notons des coopératives agricoles, des fermes d'élevage du bétail et de la volaille et des projets modestes pour la conservation de l'eau.

Les renseignements fournis par la Jordanie ont été minutieusement vérifiés au cours de discussions que nous avons eues avec M. Benvenisti, ancien maire adjoint de Jérusalem, qui a étudié de près la situation économique de la Cisjordanie. Son étude, publiée en 1984, rapporte que sur sept propositions visant à mettre sur pied des fermes laitières, des couvoirs et d'autres installations de transformation des produits agricoles, une seule avait été approuvée par Israël, alors que les projets concernant l'achat de tracteurs, de bulldozers et d'autres engins de terrassement ont presque tous été rejetés. Selon M. Benvenisti, Israël voudrait par là empêcher les Palestiniens d'améliorer les sols rocailleux qualifiés de «terres d'État incultes» par les Israéliens. Par ailleurs, toujours d'après l'étude de M. Benvenisti, même si l'aide accordée par les États-Unis avait eu pour objet de renforcer la base économique de la population palestinienne, l'intervention d'Israël, qui se réserve un droit de regard absolu, aurait effectivement contrecarré cet objectif, entravé le développement d'une économie palestinienne saine et, par voie de conséquence, placé les Palestiniens dans un état de dépendance vis-à-vis d'Israël.

Au cours de ses entretiens avec les membres du Comité à Jérusalem, M. Benvenisti a insisté pour que le gouvernement canadien appuie directement des projets de développement en Cisjordanie et à Gaza. Tout en reconnaissant qu'Israël a, par le passé, fait obstacle à des projets d'expansion économique parrainés par d'autres gouvernements, il a dit que les autorités israéliennes semblaient avoir modifié leur attitude. Selon lui, le gouvernement canadien devrait faire preuve de persévérance à cet égard.

Le gouvernement d'unité nationale a depuis remplacé le parti likoud. Vu la plus grande souplesse du parti travailliste à l'égard de la Cisjordanie, on peut prévoir

que la politique du nouveau gouvernement sera moins rigide. Selon certaines sources, le gouvernement de M. Peres aurait déjà adopté des mesures en vue de stimuler l'investissement en Cisjordanie et permettre la création d'une banque arabe pour favoriser le développement économique de la Palestine.

En réalité, au cours des cinq premiers mois de 1985, le gouvernement américain a constaté une amélioration dans le rythme d'approbation par les autorités israéliennes des projets qu'il souhaitait subventionner en Cisjordanie et à Gaza. Bien que le financement des projets agricoles pose encore certaines difficultés, les projets de développement communautaire sont maintenant approuvés pour la plupart, car le gouvernement américain a accepté de fournir une aide supplémentaire de 8 millions de dollars en plus des 10 millions de dollars déjà prévus au budget de 1985-1986. Les États-Unis songent également à recourir à l'organisme jordanien par l'intermédiaire duquel les pays de la Communauté européenne acheminent leur aide afin de pouvoir appuyer un plus grand nombre de projets en Cisjordanie. En outre, à plusieurs reprises récemment surtout, le gouvernement américain a accordé des fonds directement, plutôt que par l'intermédiaire d'organismes non gouvernementaux américains, à la municipalité de Bethléem et à une société de bienfaisance palestinienne de Gaza dirigée par le Dr Abu Ghazaleh, qui s'occupe des enfants handicapés. Les États-Unis songent également à subventionner directement une autre société de bienfaisance islamique de Jérusalem.

**Le Comité approuve l'adoption de programmes de développement et d'aide humanitaire en Cisjordanie et à Gaza. Il recommande que le gouvernement canadien et l'ACDI revoient leur politique à l'endroit de la Cisjordanie et de Gaza et rangent ces territoires dans une catégorie qui les rendrait admissibles aux subventions directes. L'ACDI devrait en outre soutenir davantage les organismes non gouvernementaux qui oeuvrent dans cette région. Elle devrait attacher une attention particulière à la région de Gaza, en raison de sa très forte densité démographique, du nombre incroyable de jeunes qui forment sa population et de son immense besoin de projets de développement. Le Comité estime qu'il est important que la Cisjordanie et Gaza se développent et connaissent la stabilité si l'on veut que la paix règne un jour dans la région.**

Le gouvernement devrait chercher activement les meilleurs mécanismes pour acheminer cette aide. Le Comité a été heureux d'apprendre que depuis son retour de Cisjordanie, une modeste contribution de 50 000 \$ a été versée à l'Ambassade du Canada à Tel Aviv pour des projets en Cisjordanie et à Gaza. Le Comité rappelle toutefois que les ambassades ont droit à 350 000 \$ au titre des Fonds administrés par la Mission (FAM). Tout en étant conscient qu'il faut éviter de brusquer les choses et user de prudence, le Comité espère que, dès la fin de 1985, une fois qu'on aura défini et évalué les projets qui pourraient être utiles, cette allocation de 50 000 \$ pourra être sensiblement majorée. L'Ambassade est bien placée pour donner son avis sur les projets susceptibles de promouvoir l'expansion et l'indépendance économiques, tels les établissements de formation professionnelle, les coopératives agricoles, les programmes d'amélioration des terres, les installations pour la conservation de l'eau ou les instruments de développement communautaire.

L'ACDI devrait en outre mener d'autres études afin de trouver des mécanismes pour acheminer l'aide directement aux municipalités ou aux sociétés de bienfaisance palestiniennes. Comme les États-Unis ont trouvé le moyen de le faire, il existe peut-être de nouvelles avenues auxquelles on pourrait recourir. L'ACDI pourrait également envisager d'acheminer son aide à la Cisjordanie par l'intermédiaire de l'agence jordanienne qui est utilisée par les Européens.

### **L'aide humanitaire**

Le Canada a accordé au fil des ans une somme globale de 70 millions de dollars à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA). Pour 1983-1984, n'ayant plus besoin de fonds pour l'aide alimentaire, cette agence a demandé au Canada de réorienter les fonds qu'il affectait à ce poste et de maintenir sa contribution au même niveau. De fait, le Canada a non seulement maintenu son aide à l'UNRWA, mais il l'a portée à 8,7 millions de dollars pendant cette période. Sa contribution est toutefois retombée à 6,5 millions de dollars en 1984-1985.

En plus de ses contributions à l'UNRWA, le Canada est venu au secours des habitants éprouvés de la région, en versant, à titre humanitaire, des contributions additionnelles. Ainsi, entre l'invasion d'Israël et le milieu de 1984, il avait accordé au-delà de 5,5 millions de dollars d'aide humanitaire au Liban. (Pour plus de détails, voir l'annexe E). En outre, l'ambassade canadienne à Beyrouth dispense 350 000 \$, à même ses fonds d'administration, pour les services de secours d'urgence au Liban. Le gouvernement canadien y a aussi autorisé une dépense de 5 millions de dollars pour la reconstruction et le relogement, mais seulement 1,2 millions de dollars ont été dépensés, en raison des multiples conflits internes qui secouent constamment le pays. Dans les circonstances, le Comité considère qu'au Liban, le Canada devrait s'en tenir à l'aide humanitaire et à l'aide d'urgence. D'ici à ce que ce pays prenne les moyens pour rétablir l'ordre, le Comité doute de l'utilité d'y maintenir des subventions d'aide à la reconstruction.

## ***C. L'Immigration et les réfugiés***

### ***1. Les immigrants***

Depuis quelques années, le Canada accueille presque uniquement des immigrants parrainés par des parents déjà installés au Canada. Il fait cependant exception dans le cas de requérants qui se trouvent dans une situation exceptionnelle. En outre, un petit nombre d'immigrants sont admis à titre de gens d'affaires indépendants.

Par conséquent, l'immigration de ressortissants du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord est demeurée relativement faible, passant de 4 100 en 1978 à 5 657 en 1984, après un sommet de 6 500 en 1982 (voir les statistiques détaillées à l'annexe F). Environ 80 p. 100 de ces immigrés venaient de l'Iran, du Liban, d'Israël, de l'Égypte et du Maroc. Le Comité a appris qu'il y avait parmi les futurs



immigrants une forte proportion d'entrepreneurs et d'hommes d'affaires, notamment du Maroc, de la Syrie, d'Israël, de l'Égypte et du Liban. Avant la guerre du Golfe, les immigrants iraniens venaient directement d'Iran, tandis qu'aujourd'hui, la majorité sont déjà installés à l'étranger lorsqu'ils présentent leur demande d'immigration, car ils ont dû fuir leur pays.

Le Canada a des agents d'immigration dans un certain nombre de villes de ces pays: au **Caire**, pour l'Égypte et le Soudan; à **Koweït**, pour le Koweït, l'Irak, l'Iran, l'Arabie Saoudite, la République arabe du Yémen, la République démocratique populaire du Yémen, l'Oman, les Émirats arabes unis, le Qatar et Bahreïn; et à **Tel-Aviv**, pour Israël. La Tunisie et l'Algérie sont desservies par le bureau de Marseilles; le Maroc, par celui de **Rabat**, et la Lybie par celui de Rome. Un nouveau bureau régional a été ouvert à **Amman** au milieu de 1984, au lieu de celui de Beyrouth. Ces bureaux ne semblent pas tous bien situés pour traiter les demandes d'immigration. Ainsi, vu que le Canada n'a pas de bureau d'immigration à Damas, il est peu probable que les requérants syriens se rendent à Amman. Le déplacement récent du bureau de Beyrouth ne facilitera pas non plus les choses aux Palestiniens du Liban qui voudraient présenter une demande.

## *2. Les réfugiés*

Tout compte fait, le Canada a une excellente réputation sur le plan de l'aide aux réfugiés venant du Proche-Orient. Ces dernières années, il représente une terre d'espoir, en particulier pour les Libanais qui souhaitent oublier l'agitation qui secoue leur pays, et pour les minorités persécutées d'Iran et d'Iraq. Toutefois, on semble avoir des difficultés à admettre comme réfugiés ceux qui ont le plus besoin d'être réinstallés, les Palestiniens.

En 1981, le gouvernement canadien a créé un nouveau programme par lequel il reconnaissait un statut de réfugiés à certains ressortissants du Proche-Orient. Il prévoyait en parrainer 400, mais seulement 257 sont venus au Canada. En partie à cause de la confusion qui régnait en Iran et au Liban, il a porté ce nombre à 800 places en 1983, mais encore un fois, seulement 294 réfugiés ont immigré au Canada. En 1982, au faite de l'invasion israélienne du Liban, le gouvernement a décidé de permettre à quelque 1 000 visiteurs d'origine libanaise de rester au Canada une année complète et d'y travailler grâce à un permis du ministre, après quoi leur situation pouvait être réévaluée. De même, les règles visant le parrainage de familles libanaises ont été assouplies. Environ 900 personnes ont pu profiter de ces arrangements spéciaux, qui sont demeurés en vigueur en 1984.

En 1983, le nombre de réfugiés iraniens venus s'installer au Canada a doublé. Cette augmentation illustre à quel point le programme d'immigration canadien favorisait l'accueil des minorités iraniennes et des bahaïs persécutés de ce pays. Les Bahaïs sont soit parrainés par des organismes privés ou immigrent dans le cadre d'un programme s'adressant aux visiteurs iraniens. En plus des Iraniens de foi bahaï, encore en Iran ou déjà réfugiés ailleurs, un nombre croissant de réfugiés iraniens non bahaïs, vivant dans les pays voisins, souhaitent venir au Canada. Notre pays a généralement la réputation d'être exceptionnellement accueillant pour les réfugiés



bahais, ce qui indique à quel point il se préoccupe du sort de ce groupe. Il a d'ailleurs vigoureusement plaidé leur cause devant les Nations Unies.

On a également enregistré une hausse considérable du nombre de réfugiés irakiens, qui pourrait s'expliquer par les problèmes qui confrontent les Irakiens d'origine kurde ou assyrienne. Le conflit Iran-Irak amènera probablement encore plus de réfugiés irakiens et iraniens à immigrer au Canada, tout comme la crise libanaise qui ne semble pas près de se résorber pourrait elle aussi entraîner une augmentation du nombre de réfugiés libanais. Selon la situation, il se pourrait qu'on soit bientôt obligé de réviser à la hausse le nombre de réfugiés du Proche-Orient qui pourront être admis au Canada.

Le Comité approuve les mesures prises par le gouvernement dans ce domaine et reconnaît les problèmes particuliers auxquels sont confrontés les agents qui ne sont pas rattachés à une mission diplomatique en Iran.

Compte tenu du grand nombre de Palestiniens installés au Liban, le Comité a aussi mené une brève enquête sur la possibilité d'en admettre certains comme réfugiés. Il y a eu trois grandes vagues d'immigration de Palestiniens au Liban: après les conflits israélo-arabes de 1948 et de 1967, puis en 1970, lorsque 100 000 Jordaniens s'y sont installés après que le roi Hussein eut mis un frein aux activités de l'OLP dans son pays. Une partie des membres du premier groupe ont obtenu la citoyenneté libanaise et se sont intégrés, alors que d'autres ont émigré vers les États du Golfe où ils ont trouvé un travail; on estime à quelque 225 000 ceux qui sont restés au Liban. Bon nombre y vivent dans des camps de réfugiés ou errent sans foyer, ayant été dépossédés de leur maison lors de l'invasion israélienne et des désordres internes qui ont secoué le Liban. D'un point de vue humanitaire, le Comité se demande si le Canada ne pourrait pas ou ne devrait pas exceptionnellement aider ces réfugiés palestiniens à quitter la région et à venir s'installer au Canada s'ils le désirent.

Le Pr Howard Adelman de l'Université York a déclaré au Comité que d'après les enquêtes qu'il a menées au Liban, l'émigration est le troisième choix des Palestiniens du Liban. Leur premier rêve est de retourner chez eux ou chez leurs parents en Israël, bien que la majorité d'entre eux se rendent maintenant compte que ce n'est pas réaliste. Leur deuxième priorité est d'obtenir un statut quelconque, de préférence la citoyenneté libanaise, mais le Liban ne peut ni ne veut leur offrir ce statut. Leur troisième choix semble être d'aller s'établir à l'étranger. Le Pr Adelman a soumis une formule de réinstallation que parraineraient le Canada et d'autres pays industrialisés et dont pourraient se prévaloir environ 50 000 de ces Palestiniens; de ce nombre, le Canada accueillerait 5 000 réfugiés sur une période de deux ans.

Le Comité admet avec M. Adelman que le rêve que nourrissent certains Palestiniens de retourner en Israël n'est pas réaliste, pas plus d'ailleurs que l'espoir de ceux qui songent à obtenir la citoyenneté libanaise. Le Comité a demandé à l'ancien premier ministre du Liban, M. Salim el Hoss, qui est ministre de l'Éducation sous le gouvernement de réconciliation nationale au pouvoir en 1984-

1985, si le gouvernement libanais était disposé à accorder des droits de citoyenneté aux Palestiniens du Liban, ce à quoi il a répondu :

« Non, à titre de réfugiés civils seulement, parce que nous souscrivons à la cause arabe. Nous sommes membres de la Ligue arabe. Nous sommes un pays arabe et nous croyons que les Palestiniens ont droit à l'autodétermination. Jusqu'à ce qu'ils décident de leur propre sort, ils demeureront à titre de réfugiés, où qu'ils soient. Nous sommes contre l'implantation des Palestiniens, que ce soit au Liban ou ailleurs. Cette implantation contrecarrerait nettement la cause arabe, qui est de veiller à ce que les Palestiniens obtiennent leurs droits légitimes et leur patrie. » (43:16)

Comme on peut le constater, l'hypothèse de faciliter l'émigration d'un certain nombre de Palestiniens pose un sérieux problème politique. De toute évidence, le Canada ne veut ni ne doit s'immiscer dans la question politique à laquelle est confronté le Proche-Orient qui seul, doit décider du statut des Palestiniens. Ni l'UNRWA qui est responsable des réfugiés de Palestine, ni les gouvernements arabes voisins ne se sont mêlés de définir les modalités de réinstallation ou d'intégration des Palestiniens. Comme ces derniers n'ont pas de pays, les dirigeants palestiniens craignent que toute décision politique concernant leur statut affaiblisse la cause qu'ils défendent en vue de faire reconnaître leur droit à une patrie, ce qui profiterait donc à Israël.

Il est anormal qu'en dépit du fait que de nombreux Palestiniens du Proche-Orient vivent dans des camps de réfugiés administrés par un organisme spécial des Nations Unies, ils ne soient pas considérés comme des réfugiés aux termes de la définition qu'en donne l'ONU. Conformément au vœu de la communauté internationale, les Nations Unies ont décidé en 1949 de créer une organisation chargée de s'occuper des Palestiniens jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de retourner chez eux. Pour assurer le respect de cet objectif, l'ONU a toujours interdit à l'UNRWA d'essayer de réinstaller les résidents des camps qu'il administre. Pourtant, comme l'a constaté le Comité, des dizaines de milliers de Palestiniens installés aujourd'hui au Liban, en Jordanie et en Syrie vivent sans la protection d'un État, après avoir été déracinés, dans certains cas deux ou trois fois. Cela devrait certainement leur donner le droit d'être considérés comme des réfugiés par la communauté internationale. Leur situation est d'autant plus complexe que, selon la définition de l'ONU, pour être considéré comme réfugié, on ne doit pas se trouver dans son pays natal. Bien que certains des Palestiniens installés à Gaza et en Cisjordanie vivent maintenant en territoire israélien comme de véritables exilés, il y en a d'autres qui y sont nés et y ont toujours vécu. On pourrait aussi les considérer comme des réfugiés « dans leur propre pays », puisqu'ils n'ont pas de citoyenneté et vivent sans la moindre protection d'un État.

Tout comme le gouvernement canadien, le Comité est sensible aux préoccupations des Palestiniens et des États arabes à cet égard. Cependant, le Comité connaît le cas de certains Palestiniens qui auraient aimé venir au Canada, mais qui se sont butés à des obstacles. En 1982, les postes de contrôle situés à la frontière israélienne ont rapporté qu'environ 10 000 Palestiniens quittent la Cisjordanie et Gaza chaque année. Bien que bon nombre soient retournés en Israël, comme ils étaient tenus de le faire, pour faire renouveler leur permis de résidence, d'autres sont partis pour de bon. Le maire Freij a déploré l'émigration d'Arabes

chrétiens de la Cisjordanie et de Gaza, qui serait causée, d'après lui, par la «crise interminable» plutôt que par des hypothétiques divisions entre Arabes musulmans et Arabes chrétiens. Cela confirme qu'il y a une certaine émigration de Palestiniens, même si les dirigeants palestiniens la désapprouvent.

Après avoir visité des camps de réfugiés à Gaza et en Syrie, les membres du Comité sont néanmoins conscients que les camps, du moins ceux qu'ils ont vus, sont surpeuplés. Il ne serait donc pas étonnant que certains de leurs résidents envisagent d'émigrer vers un pays non arabe. De plus, les attaques perpétrées par les milices chrétiennes d'abord et, plus récemment, par les militants chiites, contre les Palestiniens du Sud-Liban amèneront sûrement certains Palestiniens à vouloir émigrer.

Comme les Palestiniens n'ont pas le droit de venir au Canada en tant que réfugiés, ils doivent présenter une demande en tant qu'immigrants, ce qui peut se révéler difficile, car les Palestiniens n'ont souvent ni papiers ni passeport. Ils doivent aussi répondre aux critères de l'immigration, qui sont très restrictifs, à moins qu'ils n'aient déjà des parents au Canada.

Les fonctionnaires de l'immigration canadienne qui ont comparu devant le Comité ont déclaré que les programmes canadiens concernant les réfugiés «ont été établis en fonction des conclusions tirées par la communauté internationale sur l'aide que pourraient apporter les mécanismes de réinstallation des réfugiés.» Autrement dit, le Canada suit la pratique déterminée par l'ONU. Les fonctionnaires de l'immigration ont signalé que si le Canada souhaite favoriser l'immigration massive des Palestiniens au Canada, il devrait logiquement les accueillir en vertu d'un programme s'adressant à une «catégorie désignée»; ce genre de programme regroupe sous une même catégorie «des personnes d'une même région ou confrontées à des problèmes similaires, et leur permet en tant que membres de ce groupe d'être légalement choisies au même titre que tout réfugié faisant une demande individuelle». Cela s'est déjà fait dans le cas des réfugiés de Hongrie, de Pologne, d'Ouganda et d'Indochine. Le Comité doute qu'une telle procédure puisse être acceptée, voire bien accueillie, par les dirigeants palestiniens.

**Le Comité n'aimerait pas que le Canada établisse une «catégorie désignée» d'immigrants dans le cas des Palestiniens, car une telle mesure pourrait être perçue comme un geste politique, et alors, les intentions du Canada pourraient être mal comprises dans cette partie du monde où le climat politique est déjà tendu.**

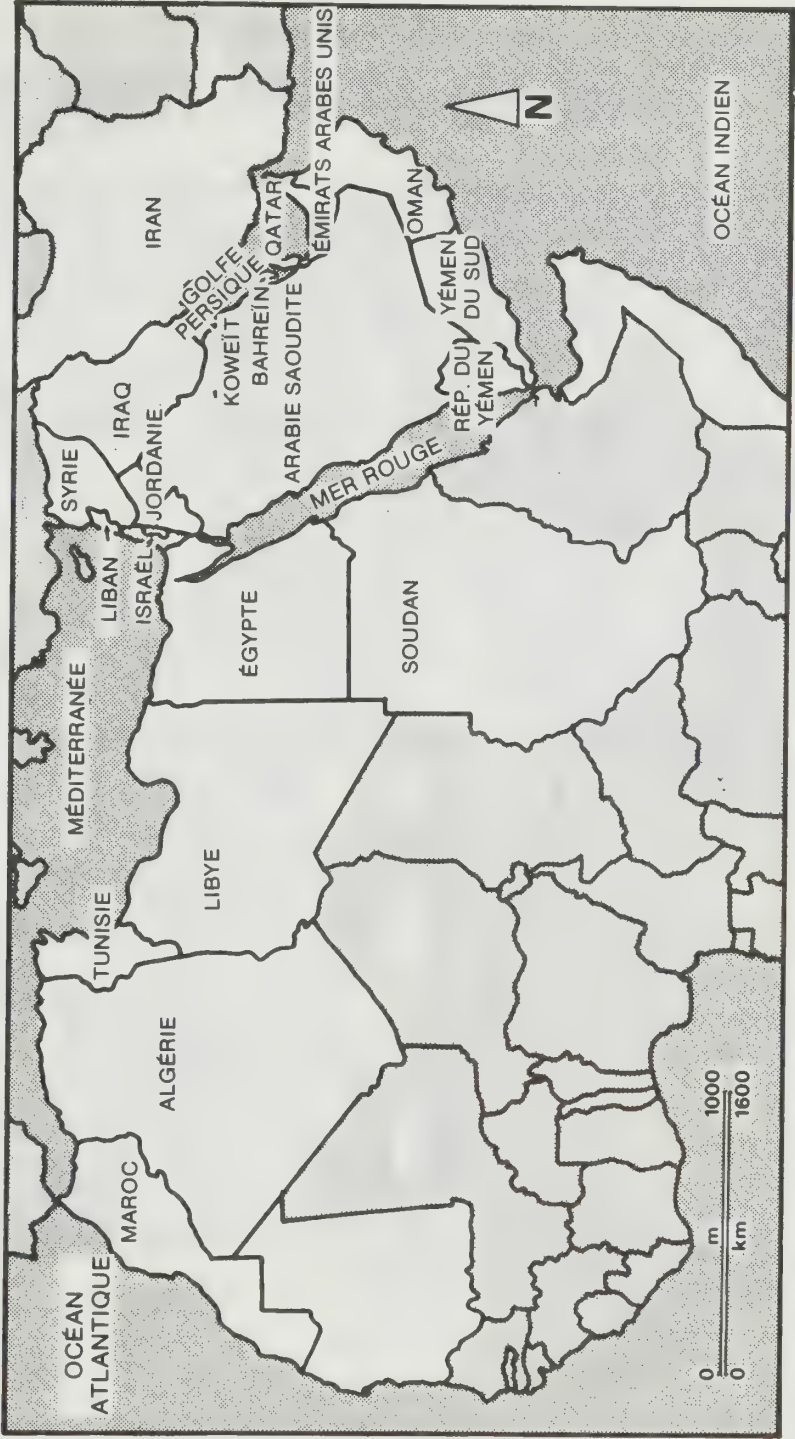
Les porte-parole des services d'immigration ont déclaré au Comité que leurs agents en poste dans ces pays peuvent donner suite à des demandes présentées par des particuliers, s'ils sont en mesure d'établir le bien-fondé de leur cas. Le Comité espère que ces directives pourront être interprétées de façon libérale dans le cas des Palestiniens du Proche-Orient. **Comme le Canada est disposé à accueillir des réfugiés du Proche-Orient et que les contingentements fixés ne sont pas encore atteints, le Comité recommande que le gouvernement canadien donne aux autorités de l'immigration des prérogatives spéciales, pragmatiques et souples pour leur permettre de tenir compte de l'aspect humanitaire et de considérer les demandes des**

- **alestiniens qui, seuls ou avec leur famille, voudraient s'installer au Canada.** Au besoin, l'autorisation d'immigrer pourrait relever du pouvoir discrétionnaire du ministre.



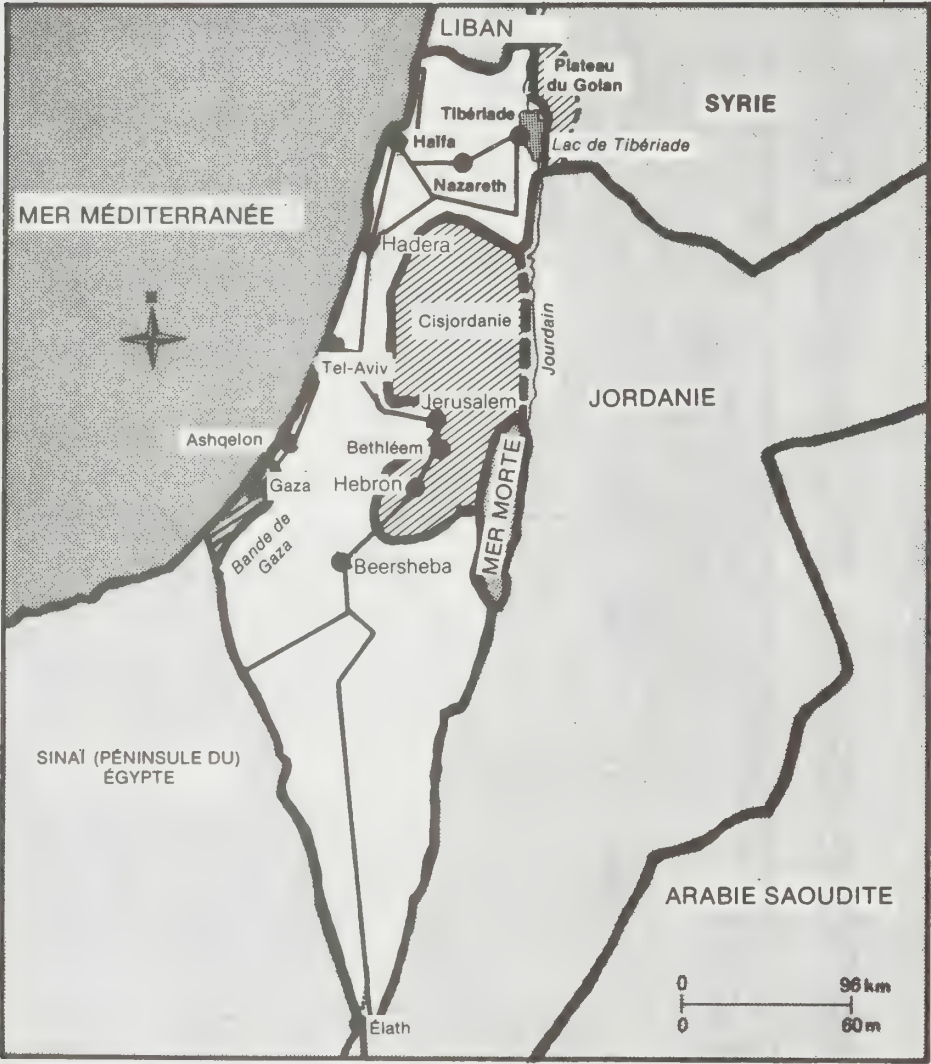
# CARTE A

## LE PROCHE-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD



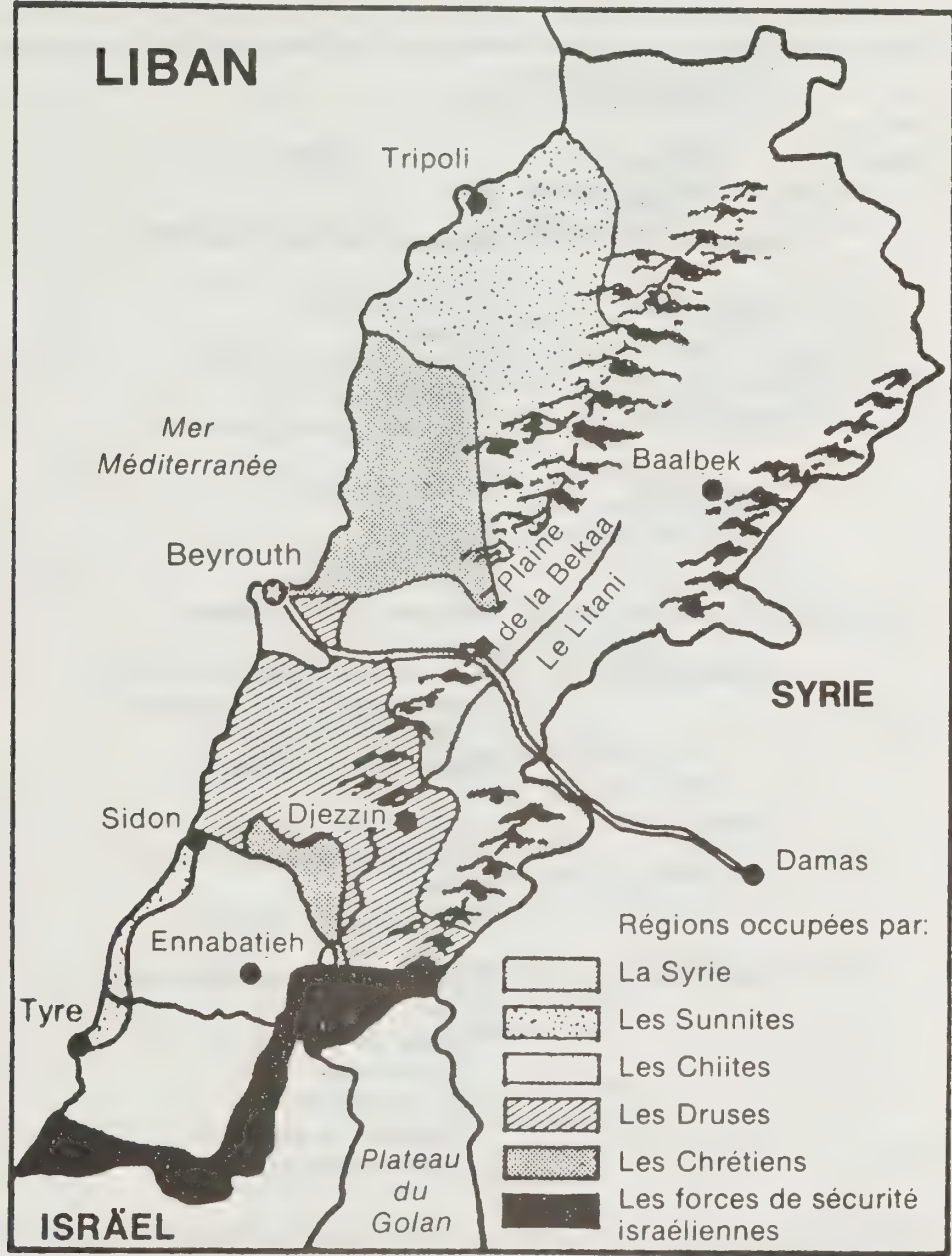
# CARTE B

## ISRAËL ET SES VOISINS



 \*Territoire occupé par Israël

CARTE C



Reproduit avec l'autorisation du *Toronto Star Syndicate*.

## ANNEXE A

Liste des personnes qui sont venues témoigner devant le comité à l'occasion de cette étude, avec le numéro et la date du fascicule dans lequel sont reproduits leurs propos.

N° du fascicule	Date	Témoins
<b>Première session du 32<sup>e</sup> Parlement, 1980-1981-1982-1983</b>		
24	22 juin 1982	M. John H. Sigler Directeur <i>Norman Paterson School of International Affairs</i> Université Carleton, Ottawa
25	29 juin 1982	M. John H. Sigler Directeur <i>Norman Paterson School of International Affairs</i> Université Carleton, Ottawa
—	8 novembre 1982	Son Excellence Kamal Hassan Aly* Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères République arabe d'Égypte
26	1 <sup>er</sup> février 1983	Son Excellence Mohammed Hosni Moubarak* Président République arabe d'Égypte
27	9 novembre 1982	<b>Ministère des Affaires extérieures</b> M. John Nelson Directeur de la Division du Proche-Orient Direction générale de l'expansion du commerce Afrique et Proche-Orient

\* Réunion commune avec le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes.



- M<sup>me</sup> Verona Edelstein  
 Directeur de la Division  
 d'Afrique  
 Direction générale de  
 l'expansion du commerce  
 Afrique et Proche-Orient
- 28      16 novembre 1982      M. William H. Barton  
 Ex-ambassadeur du Canada  
 aux Nations Unies
- 29      18 novembre 1982      M. Don Campbell  
 Sous-secrétaire d'État adjoint  
 Direction générale des industries, des res-  
 sources, de l'énergie et de l'alimentation  
 Ministère des Affaires extérieures
- 30      23 novembre 1982      M. Charles Adams  
*Institute of Islamic Studies*  
 Université McGill, Montréal
- 31      25 novembre 1982      **Société pour l'expansion des exportations**  
 M. Sylvain Cloutier  
 Président du Conseil et président  
  
 M. Don Keill  
 Vice-président supérieur  
 Assurance à l'exportation  
  
 M. Jean Arès  
 Vice-président supérieur  
 Financement à l'exportation  
  
**Corporation commerciale canadienne**  
 M. Gorse Howarth  
 Président  
  
 M. O.I. Matthews  
 Directeur général  
 Centre d'approvisionnement pour l'exporta-  
 tion
- 32      9 décembre 1982      L'hon. Robert L. Stanfield, c.p.
- 33      27 janvier 1983      **L'Agence canadienne de développement  
 international (ACDI)**  
 M. William McWhinney  
 Vice-président principal

M. Noble Power  
Vice-président  
Affaires organisationnelles

M. Charles P. Bassett  
Vice-président  
Direction générale de l'Afrique anglophone

M. François Pouliot  
Vice-président  
Direction générale de l'Afrique francophone

M. Rick Ward  
Directeur principal des programmes  
(Égypte)

34 8 février 1983

Professeur Henry Wiseman  
Département d'études politiques  
Université de Guelph  
Guelph (Ontario)

35 10 février 1983

**Le Comité Canada-Israël**  
M. Harold Buckwald, c.r.  
Président national

M. Mark Resnick  
Directeur général

M. Robert Willmot  
Directeur des programmes spéciaux

36 15 février 1983

Professeur Elia T. Zureik  
Département de sociologie  
Université Queen's  
Kingston (Ontario)

37 17 février 1983

**Ministère des Affaires extérieures**

L'hon. Allan J. MacEachen, c.p.  
Vice-premier ministre et secrétaire d'État  
aux Affaires extérieures

M. Michael Shenstone  
Sous-secrétaire d'État adjoint  
Bureau des affaires d'Afrique et du  
Proche-Orient

- 38      1<sup>er</sup> mars 1983      M. Joseph P. Husny  
Président du conseil d'administration et  
administrateur en chef  
MIRON Inc., Montréal
- 39      3 mars 1983      **Le Comité de Solidarité Canada-Palestine**  
M. Khaled Mouammar  
Président  
  
M. Naji Farah  
M. Michael Mandel  
Professeur agrégé  
*Osgoode Law School*, Toronto
- 40      15 mars 1983      M<sup>me</sup> Janice Stein  
Département des sciences politiques  
Université de Toronto
- 41      17 mars 1983      **Le Groupe SNC**  
M. Jean-Paul Gourdeau  
Président et administrateur-en-chef  
  
M. Jean-Pierre Lefebvre  
Vice-président (Proche-Orient)  
  
**Lavalin International Inc.**  
M. Marcel Dufour  
Président  
  
M. Peter Kilburn  
Vice-président (Financement des projets)
- 42      22 mars 1983      **La Chambre de commerce et d'industrie  
Canada-Israël**  
M. Melvyn Zwaig  
Vice-président  
  
M. Nicholas Simmonds  
Directeur général
- 43      24 mars 1983      M. Salim el Hoss  
Ex-premier ministre du Liban
- 44      20 avril 1983      **La Fédération Canada-Arabe**  
M. Sami Hadawi  
  
M. Atif Kubursi  
Université McMaster,  
Hamilton (Ontario)

- |                    |                   |   |
|--------------------|-------------------|---|
| 45                 | 21 avril 1983     | <p>M. Howard Adelman<br/>Professeur de philosophie et directeur du<br/>projet de documentation pour les réfugiés<br/>Université York, Toronto</p>   |
| 46                 | 26 avril 1983     | <p><b>Emploi et Immigration Canada</b><br/>M. W.K. Bell<br/>Directeur général<br/>Direction du recrutement et de la sélection</p> <p>M. R.A. Girard<br/>Directeur<br/>Division de la politique relative aux réfugiés</p>  |
| <i>À huis clos</i> | 28 avril 1983     | <p><b>L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)</b><br/>M. Olof Rydbeck<br/>Commissaire général, siège social de l'UNRWA<br/>Vienne (Autriche)</p> <p>M. John A. Miles<br/>Directeur du Bureau de liaison de l'UNRWA<br/>New York (U.S.A.)</p> |
| 47                 | 26 mai 1983       | <p><b>Groupe sur le Proche-Orient, Université de Toronto</b><br/>M. Lorne M. Kenny<br/>Président<br/>Professeur et spécialiste des études islamiques et sur le Proche-Orient</p> <p>M. Andrew M. Watson<br/>Président associé<br/>Professeur d'économie</p>                                     |
| 48                 | 14 juin 1983      | <p>M. Elias Freij<br/>Maire de Bethléem</p>   |
| 49                 | 22 septembre 1983 | <p><b>Société des services éducationnels de l'Ontario</b><br/>M. David Pugsley<br/>Vice-président</p>   |



**Bureau canadien de l'éducation internationale**M<sup>me</sup> Carolyn Masleck

Directrice

Échanges éducatifs

M. Roger Charles

Directeur adjoint

Services contractuels d'éducation et de formation

*À huis clos* 27 septembre 1983**Bell Canada International**

M. Bruce H. Tavner

Président du conseil et directeur général

**Northern Telecom Ltd.**

M. Basil Bénéteau

Vice-président

50 12 octobre 1983

M. le professeur Salim Jahel

Ancien ministre du gouvernement libanais

*À huis clos* 19 octobre 1983**Banque Toronto-Dominion**

M. William Brock

Directeur général adjoint

51 26 octobre 1983

**Congrès mondial des Juifs**

M. Edgar Bronfman

Président

New York (U.S.A.)

**Deuxième session du 32<sup>e</sup> Parlement, 1983-1984**

1 7 mars 1984

M. Irwin Cotler

Faculté de droit

Université McGill, Montréal

2 29 mars 1984

M. l'ambassadeur Dean Brown

Président

*Middle East Institute*

Washington, D.C. (U.S.A.)

3 5 avril 1984

M. Zehdi Terzi

Observateur permanent de

l'OLP à l'O.N.U.

134 Relations avec le Proche-Orient et l'Afrique du Nord

**Première session du 33<sup>e</sup> Parlement 1984-1985**

<i>À huis clos</i>	12 février 1985	<b>Ministère des Affaires extérieures</b> M. Joseph Stanford Sous-ministre adjoint Secteur de l'Afrique et du Proche-Orient  M. Michael Bell Directeur Direction des relations avec le Proche-Orient
<i>À huis clos</i>	5 mars 1985	<b>Département d'État</b> <b>États-Unis d'Amérique</b> M. Bob Pelletreau Sous-secrétaire adjoint Affaires du Proche-Orient et de l'Asie du Sud
<i>À huis clos</i>	21 mars 1985	<b>Ministère aux Affaires extérieures</b> M. Robert Elliott Directeur général Direction générale du Proche-Orient

**Voyage d'étude au Proche-Orient, du 13 au 27 novembre 1983**

Un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, composé des sénateurs van Roggen (président), Buckwold, Hicks, Lapointe, Macquarrie, Murray et Roblin a été constitué en vue d'effectuer un voyage d'étude dans la région. Comme le sénateur van Roggen est tombé malade et a dû être hospitalisé le jour du départ, le sénateur Hicks a été chargé de présider la délégation.

Le groupe s'est rendu dans cinq pays (l'Égypte, l'Arabie Saoudite, la Syrie, la Jordanie et Israël ainsi qu'en Cisjordanie et à Gaza) du 13 au 27 novembre. Il avait également l'intention d'aller en Algérie, mais cette partie du voyage a malheureusement dû être annulée.

Le voyage d'étude au Proche-Orient visait à compléter sur place les témoignages reçus par le Comité. Les membres du Comité ayant été accueillis dans tous les pays par des personnalités très en vue, ils ont eu l'occasion d'entendre des points de vue d'autorité sur des questions se rapportant au Proche-Orient en général, et plus particulièrement sur les sujets politiques et économiques intéressant le Canada. Après le voyage, le sous-comité a publié en février 1984 un rapport résumant ses impressions. Ce rapport a ultérieurement été imprimé sous forme d'appendice aux délibérations du Comité du 7 mars 1984, lors de la deuxième session du 32<sup>e</sup> Parlement. (II,1A:1 à 28)

Les membres du sous-comité ont rencontré les dirigeants et les porte-parole suivants:

**République arabe d'Égypte**

Son Excellence Mohammed Hosni Mubarak	Président d'Égypte
Son Excellence M. John Schioler	Ambassadeur du Canada en Égypte
Son Excellence M. Kamal Leila	Président de l'Assemblée du Peuple
M. Mohamed Abdoulhah	Président de la Commission des affaires extérieures, Assemblée du Peuple
M. Saadeldine Ibrahim	Professeur de sociologie à l'Université américaine du Caire
Représentants du Conseil des affaires canado-égyptien	M. Fouad Soultan, président de la Banque de développement MIRS-Iran

Son Excellence M. Wagih Shindy	Ministre de l'Investissement et de la Coopération internationale
--------------------------------	---

### **Royaume d'Arabie saoudite**

S.M. Fahd Ibn Abdoul Aziz al Saoud	Roi d'Arabie Saoudite
S.A.R. le prince Saoud al-Faisal	Ministre des Affaires étrangères
Le cheik Abdoul Aziz Abdoul Mohsen Al-Touwaijari	Adjoint du commandant en second, Garde nationale d'Arabie Saoudite
Son Excellence M. Dwight W. Fulford	Ambassadeur du Canada en Arabie Saoudite
M. Mohammed Ali Makki	Sous-ministre du ministère de l'Agricul- ture et de l'Eau
M. Mohammed Majadidi	Sous-ministre adjoint, ministère de la Planification
Son Excellence le cheik Hussein Mansouri	Ministre des Communications
M. Robert A. Campbell	Directeur général, Entreprises Bell Canada
M. Michael J. McFall	Directeur, Entreprises Bell Canada
M. Fahd Basri	Directeur saoudien des travaux des Entreprises Bell Canada

### **République arabe Syrienne**

Son Excellence M. Abdoul Halim Khaddam	Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères
Son Excellence M. Abdel Raouf al-Kasm	Premier ministre
M. Khaled Fahoum	Président du Conseil national de la Palestine
Son Excellence M. R. David Jackson	Ambassadeur du Canada en Syrie
M. Yassir Abdl Rabboh	Membre du Comité exécutif de l'OLP
Major-général Carl Gustav Stahl	Commandant FNUOD



Lieutenant-colonel John Almstom	Observateur militaire canadien principal, ONUST
M. Aidan Walsh	Directeur adjoint Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)
M. Aref Zafari	Adjoint du responsable du Service de secours sur place, UNRWA
M. Mohammed Fayyad Eid	Moukhtar du camp Kabressit de l'UNRWA
M. Mohammed Haidar	Directeur du Bureau des relations extérieures au siège national du parti Ba'ath
Son Excellence M. Mahmoud el-Zobi	Président du Conseil du peuple
M. Mohsen Bilal	Directeur du Comité des affaires arabes et inter- nationales, Conseil du peuple
<b>Royaume hachémite de Jordanie</b>	
S.M. Hussein Ibn Talal	Roi de Jordanie
S.A.R. le Prince Hassan Bin Talal	Prince héritier
Son Excellence M. Marwan Kasm	Ministre des Affaires étrangères
Son Excellence M. Keith MacLellan	Ambassadeur du Canada en Jordanie
Brigadier Abdoul al-Razzak al-Yahya	Représentant de l'Organisation de libération de la Palestine en Jordanie
M. Mohammed Hassan Abdoul Rahman Milhem	Maire (en exil) de Halhoul (Cisjordanie)
Cheik Abdoul Hamid Sayeh	Membre du haut Conseil musulman
M. Omar Naboulsi	Ancien ambassadeur de Jordanie Ancien ministre jordanien
M. Sari Naser	Doyen de la Faculté de sciences sociales, Université de Jordanie
M <sup>me</sup> Aisha Odeh	Professeur
M. Hani Abou Hijleh	Particulier vivant en Jordanie

M. Fahd Daoud Abdoullah Kawasmi	Ancien maire de Hébron
M. Mounther Salah	Président (en exil) de l'Université Najah, Naplouse
M. Kamel Abou Jaber	Secrétaire général du Conseil des affaires mondiales
M. Adnan Abou Odeh	Ministre de l'Information
M. Mahmoud El Sherif	Rédacteur en chef et directeur général du <i>Jerusalem Star</i>
M. Hanna Odeh	Président du Conseil de planification nationale
Lieutenant-général Shérif Zeid Ibn Shaker	Commandant en chef des Forces armées jordaniennes
M. Ahmad Abdoul Karim al-Tarawneh	Président du Sénat
M. Souleiman Arar	Président du Conseil consultatif national
L'honorable Ahmad El Khalil	Sénateur
M. Abdel Wahab Majali	Président du Comité des relations étrangères
<b>Israël, Cisjordanie et Gaza</b>	
Son Excellence Yitzhak Shamir	Premier ministre et ministre des Affaires étrangères
Son Excellence M. Vernon Turner	Ambassadeur du Canada en Israël
M. Menachem Savidor	Président de la Knesset
M. Mordecai Ben-Porat	Ministre sans portefeuille
M. Ehud Olmert	Membre de la Knesset
M. Y'acov Tsur	Membre de la Knesset
M. Dan Tichon	Membre de la Knesset
M. Michael Reisser	Membre de la Knesset
M. Amnon Rubinstein	Membre de la Knesset
M <sup>me</sup> Edna Solodar	Membre de la Knesset

M <sup>me</sup> Sara Doran	Membre de la Knesset
Son Excellence M. Eliashiv Ben-Horin	Ambassadeur désigné d'Israël au Canada
M. Eliyahu Ben-Elissar	Membre de la Knesset et président de la Commission des affaires étrangères et de la sécurité
M. Meron Benvenisti	Directeur du projet de données sur la Cisjordanie (ancien maire adjoint de Jérusalem)
M. Shlomo Hillel	Député travailliste membre de la Commission des affaires étrangères et de la défense de la Knesset
M. Shmuel Ovnat	Conseiller auprès du maire de Jérusalem, M. Kolleck, en matière de politique étrangère
M. Harold Dick	Représentant du Comité central mennonite
M. Moshe Errel	Directeur général adjoint de la recherche historique, ministère des Affaires étrangères, Jérusalem
Colonel K.J. Perry	Attaché militaire de l'Ambassade du Canada
Lieutenant-colonel J. Robert O'Brien	Commandant du détachement canadien FNUOD, Hauteurs du Golan
M <sup>me</sup> Lori Miller	Résidente de Mehola Moshav
M. Arnie Kaminsky	Résident de Mehola Moshav
M. Gidi Netzer	Résident de Mehola Moshav
M. Peter Hawkins	Directeur des opérations de l'UNRWA à Gaza
M. Tom McAndrew	Directeur adjoint des opérations de l'UNRWA à Gaza
M. B. Armanias	Conseiller médical, Hôpital arabe Ahli, Gaza
Mgr. Fayek I. Haddad	Évêque anglican de Jérusalem

M. H. Abou Ghazaleh	Président du <i>Sun Day Care Centre</i> , Gaza
M. Rashad al-Shawa	Ancien maire de Gaza
M. Yitzhak Rabin	Ancien premier ministre travailliste d'Israël
M. Gershom Shoken	Rédacteur en chef du <i>Ha'retz</i>
M. Meir Shitrit	Membre de la Knesset
M <sup>me</sup> Geula Cohen	Membre de la Knesset
Général Arie Shalev	Directeur adjoint du Centre des études stratégiques, Université de Tel-Aviv
M. Saiden Atchai	Druse, ancien membre de la Knesset
M. Yossi Olmert	Centre Shiloah, Université de Tel-Aviv
M. Shaul Ben-Haim	Rédacteur en chef (Affaires étrangères), <i>Ma'Aviv</i>
M. Simcha Denitz	Vice-président, Université hébraïque, Tel-Aviv
M. Ron Shouval	Représentant du mouvement «Peace Now»
M. Mark Heller	Centre des études stratégiques, Université de Tel-Aviv
M. Zvi Trop	Conseiller économique principal, ministère de la Défense, Tel-Aviv
M. Yitzhak Katzir	Conseiller économique adjoint au ministère de la Défense
Colonel Ephraïm Kam	Sous-directeur adjoint des services de renseignement militaires au ministère de la Défense, Tel-Aviv
M. Gabi Baramki	Président intérimaire de l'Université Bir Zeit, Cisjordanie. Certains membres du personnel de l'Université, des membres du Conseil d'administration et le maire d'El Birel étaient également présents au déjeuner.



---

<b>M<sup>me</sup> Wendy Leblanc</b>	<b>Professeur d'anglais à Bir Zeit, Canadienne</b>
<b>M. Israel Harel</b>	<b>Président des conseils des colonies de peuplement juives</b>
<b>Brigadier général Shlomo Ilya</b>	<b>Directeur de l'administration civile pour les territoires occupés</b>
<b>M. Elias Freij</b>	<b>Maire de Bethléem</b>

## ANNEXE B

ÉCHANGES COMMERCIAUX DU CANADA AVEC  
LE PROCHE-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD

(1979 à 1984)

(en milliers de dollars canadiens)

<b>EXPORTATIONS canadiennes</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>
Bahreïn	3 997	5 629	5 334	5 576	4 697	5 211
Iran	22 401	41 338	21 855	181 903	206 177	142 672
Iraq	104 622	152 880	294 294	190 561	116 276	163 292
Israël	109 839	101 106	124 432	122 084	124 827	151 588
Jordanie	11 521	13 986	16 847	23 786	12 809	10 534
Koweït	66 371	71 072	82 983	96 506	64 652	66 479
Liban	36 108	39 522	52 833	37 060	14 236	11 288
Oman	1 035	3 233	12 329	22 077	8 549	6 853
Qatar	6 007	8 742	13 522	18 582	9 951	11 013
Arabie Saoudite	251 060	310 509	455 496	442 374	364 772	361 873
Syrie	11 519	20 869	5 637	3 250	79 009	102 012
Emirats arabes unis	29 183	44 367	49 104	47 441	31 001	23 596
Yémen du sud	14 972	30 033	588	1 603	1 794	3 750
Rép. du Yémen	2 009	81	150	1 245	473	5 800
<b>TOTAUX</b>	<b>670 644</b>	<b>843 367</b>	<b>1 135 404</b>	<b>1 194 048</b>	<b>1 039 223</b>	<b>1 065 961</b>
Algérie	214 571	393 083	389 335	496 287	448 531	452 257
Égypte	36 701	128 126	127 021	353 093	136 226	286 694
Libye	35 966	72 118	111 904	119 030	78 466	72 370
Maroc	67 705	67 290	104 090	104 683	59 385	60 517
Soudan	8 941	7 925	10 296	13 433	15 476	13 295
Tunisie	39 660	58 563	73 551	73 521	47 195	76 464
<b>TOTAUX</b>	<b>403 544</b>	<b>727 105</b>	<b>816 197</b>	<b>1 160 047</b>	<b>785 279</b>	<b>961 597</b>
Total des exportations vers le Proche-Orient et l'Afrique du Nord	<b>1 074 188</b>	<b>1 570 472</b>	<b>1 951 601</b>	<b>2 354 095</b>	<b>1 824 502</b>	<b>2 027 558</b>

<b>IMPORTATIONS</b>						
<b>canadiennes:</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>
Bahreïn	0	10	179	1 113	523	274
Iran	335 058	3 444	2 702	117 183	526 750	175 179
Iraq	73 752	254 465	1 031	561	897	36
Israël	56 309	54 387	51 323	39 765	55 872	81 902
Jordanie	17	17	8	108	199	23
Koweït	106 962	167 555	164 598	769	18 283	355
Liban	609	1 045	404	495	769	759
Oman	0	—	0	0	34	133
Qatar	34	104	2	37	67	308
Arabie Saoudite	1 241 973	2 445 804	2 272 750	731 331	94 044	1 429
Syrie	30	2 543	130	217	50 201	179
Emirats arabes unis	905	62 163	63 760	34 266	2 432	6 554
Yémen du sud	7	52	114	134	65	180
Rép. du Yémen	0	0	0	0	8	47
<b>TOTAUX</b>	<b>1 815 656</b>	<b>2 991 589</b>	<b>2 557 001</b>	<b>925 979</b>	<b>750 144</b>	<b>267 358</b>
Algérie	87 274	12 076	424 322	259 614	150 103	306 963
Égypt	89 538	10 721	6 604	2 190	98 733	73 041
Libye	204	231	149 629	22 675	34 941	72 418
Maroc	6 768	11 086	15 629	15 393	15 818	14 980
Soudan	265	1 029	444	831	692	567
Tunisie	712	282	1 436	392	1 549	23 771
<b>TOTAUX</b>	<b>184 761</b>	<b>35 425</b>	<b>597 647</b>	<b>301 095</b>	<b>301 836</b>	<b>491 740</b>
Total des importations en provenance du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord						
	<b>2 000 417</b>	<b>3 027 014</b>	<b>3 154 648</b>	<b>1 227 074</b>	<b>1 051 980</b>	<b>759 098</b>

## ANNEXE C

## Population et PNB par habitant, 1982

## Pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord

	Population (en milliers)	PNB par habitant (\$ US)
Algérie	19 911	2 350
Bahreïn	380	9 860
Égypte	44 315	670
Iran	41 230	2 160* (1977)
Iraq	14 161	3 020* (1982)
Israël	4 027	5 320
Jordanie	3 127	1 690
Koweït	1 562	19 610
Liban	2 637	1 070* (1974)
Libye	3 216	8 430
Maroc	20 269	860
Oman	1 079	6 370
Qatar	270	22 060
Arabie Saoudite	10 025	15 820
Soudan	20 167	430
Syrie	9 458	1 680
Tunisie	6 683	1 380
Émirats arabes unis	1 132	24 080
Yémen du sud	7 470	500
Rép. du Yémen	1 957	407

Source: *Atlas de la Banque mondiale, 1985*

\* L'Atlas de la Banque mondiale ne donne pas de chiffres pour ces pays. Les statistiques du *Statesman's Year-Book 1984-85* relatives au PNB par habitant ont été fournies pour ces pays.



## ANNEXE D

**IMPORTATIONS DE PÉTROLE BRUT DU PROCHE-ORIENT  
EN POURCENTAGE DES  
IMPORTATIONS TOTALES DU CANADA  
DE 1971 À 1984**

(EN MILLIERS DE BARILS PAR JOUR)

Année	Importations du Proche-Orient	Importations totales	Proche-Orient en % des imp. totales
1971	165,48	669,58	24,71
1972	271,86	789,14	34,45
1973	348,01	860,25	40,45
1974	430,44	819,98	52,49
1975	533,03	823,12	64,76
1976	374,45	721,18	51,92
1977	316,54	669,58	47,27
1978	268,08	615,46	43,56
1979	288,21	610,42	47,23
1980	264,94	554,41	47,79
1981	206,42	509,10	40,55
1982	86,83	339,14	26,00
1983	69,59	247,28	28,00
1984	45,24	244,52	18,50

*Nota:* Le Proche-Orient comprend: l'Algérie, la Libye, l'Irak, le Koweït, les Emirats arabes unis, l'Arabie Saoudite et l'Iran.

Les chiffres concernent les importations brutes et ne comprennent pas les exportations ou les importations du pétrole destiné à la transformation et à la réexportation.

## ANNEXE E

**L'AIDE HUMANITAIRE DU CANADA AU PROCHE-ORIENT ET À  
L'AFRIQUE DU NORD**

	<u>Année financière</u> 1982-1983	<u>Année financière</u> 1983-1984	<u>Année financière</u> 1984-1985
1. Aide dans le cadre de programmes réguliers à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)	3 600 000 \$	4 200 000 \$	\$ 6 500 00 \$
Aide spéciale (UNRWA)		3 900 000 \$	
Programme de 1984 (UNRWA)		2 000 000 \$	
2. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Maroc (affaissement de falaise) à la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (LRCS)	25 000 \$		
3. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Yémen (R.P.D.) (inondations) à la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (LRCS)	50 000 \$		
4. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Liban (conflit) au Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	1 000 000 \$	1 300 000 \$	
5. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Liban (conflit) à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)	950 000 \$		
6. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Liban (conflit), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	450 000 \$ 500 000 \$		
7. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Liban (conflit), au Conseil canadien des Églises/Conseil mondial des Églises (CCE/CMÉ)	150 000 \$	250 000 \$	
8. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - République du Yémen (tremblement de terre), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	175 000 \$		

9. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - République du Yémen (tremblement de terre), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	400 000 \$		
10. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Iran/Iraq (conflit), au Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	100 000 \$	400 000 \$	400 000 \$
11. Fonds spécial pour les réfugiés de la Palestine - au Conseil canadien des églises/Conseil mondial des églises (CCÉ)		320 000 \$	360 000 \$
12. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Maroc (sécheresse) à la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (LRCS)			250 000 \$
13. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Soudan (réfugiés) au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	1 000 000 \$	1 000 000 \$	1 000 000 \$
14. Fonds de secours en cas de désastre (suite à une demande) - Soudan (sécheresse) au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés			500 000 \$
15. Fonds de secours en cas de désastre (réfugiés) - Soudan à la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (LRCS)		50 000 \$	
16. Fonds spécial pour l'Afrique (fonds de contrepartie) - Soudan (Projet spécial), au Conseil canadien de coopération internationale/Aide d'urgence à l'Afrique (CCCI/AUA)			5 000 000 \$
17. Fonds spécial pour l'Afrique (fonds de contrepartie) - Soudan (famine), à: Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, Fondation Léger, Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix, Église unie, Oxfam Québec, Église anglicane, Églises presbytériennes et Aide médicale internationale (AMI).			1 961 000 \$
18. Fonds spécial pour l'Afrique (autres fonds) - Soudan (réfugiés éthiopiens) au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés			500 000 \$

19. Fonds spécial pour l'Afrique (autres fonds) - Soudan (réfugiés du Tchad) au Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés			<u>250 000 \$</u>
Totaux	<u>8 400 000 \$</u>	<u>13 370 000 \$</u>	<u>16 771 247 \$</u>

Nota:

*\* Le Soudan a peut-être reçu de l'aide humanitaire supplémentaire par l'entremise du  
fonds de contrepartie à Cansave, affecté à l'Éthiopie/Soudan*



## ANNEXE F

# IMMIGRATION AU CANADA DU PROCHE-ORIENT ET D'AFRIQUE DU NORD

Arrivées de 1978 à 1984  
selon le dernier pays de résidence permanente

Année d'arrivée:	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Maroc	167	145	313	489	481	390	251
Tunisie	50	67	46	53	53	58	51
Algérie	50	72	61	74	90	106	63
Libye	15	10	27	48	31	15	17
Égypte	464	511	616	683	844	498	449
Soudan	21	13	28	26	48	79	61
Israël	729	831	1 498	1 785	1 392	564	429
Liban	1 414	1 747	1 406	1 122	1 190	813	1 245
Jordanie	126	130	173	131	98	83	50
Syrie	198	174	207	331	281	193	213
Iraq	123	203	246	216	201	325	495
Arabie Saoudite	59	35	81	122	170	141	155
Yémen du sud	4	2	12	3	13	4	3
Rép. du Yémen	1	1	1	5	1	13	4
Oman	8	7	2	6	16	18	10
Émirats arabes unis	42	36	47	67	131	113	133
Qatar	3	-	2	11	13	5	16
Bahreïn	15	11	20	27	43	18	10
Koweït	74	36	72	152	182	155	133
Iran	580	1 044	1 021	1 056	1 201	1 268	1 869
<b>TOTAL</b>	<b>4 143</b>	<b>5 075</b>	<b>5 879</b>	<b>6 407</b>	<b>6 479</b>	<b>4 879</b>	<b>5 657</b>

*Nota:* Les immigrants d'Israël comprennent ceux qui sont venus de Cisjordanie, de Gaza et des hauteurs du Golan























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, January 28, 1986

Le mardi 28 janvier 1986

### Issue No. 2

### Fascicule n° 2

#### First Proceedings on:

#### Premier fascicule concernant:

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Muir substituted for that of the Honourable Senator Flynn and the name of the Honourable Senator Yuzyk substituted for that of the Honourable Senator Nurgitz.

(September 23, 1985)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du Comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée comme suit:

Le nom de l'honorable sénateur Muir substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn et le nom de l'honorable sénateur Yuzyk substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz.

(Le 23 septembre 1985)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fond monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déferées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 28, 1986  
(37)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11:00 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Grafstein, Lapointe, Muir, van Roggen and Yuzyk. (5)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Cools.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**Special advisors to the Committee:*

Mr. Claude Isbister,

Dr. David Pollock.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, began consideration of its examination of Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Dr. Pollock and Mr. Isbister who both made a statement. The witnesses answered questions.

At 1:00 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m. on Tuesday, February 4, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 JANVIER 1986  
(37)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Grafstein, Lapointe, Muir, van Roggen et Yuzyk. (5)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Cools.

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Conseillers spéciaux auprès du Comité:*

M. Claude Isbister,

M. David Pollock.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité commence l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente M. Pollock et M. Isbister qui font tous les deux une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

A 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures le mardi 4 février 1986.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 28, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11.00 a.m. to consider Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, some time ago, when discussing the future business of the committee with our staff, it was suggested that the first meeting on this subject be an *in camera* meeting. As a result of that, the notice for this meeting states that it is an *in camera* meeting, but after consideration it was decided that the meeting be held in public and that a transcript of the proceedings be published.

As the members of the committee are aware, just before I had to go into the hospital last fall, I obtained a new reference for the committee from the Senate, which states:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries;

Since obtaining that reference I have worked with Carol Seaborn and Peter Dobell on a program for consideration by the committee. I apologize to the members of the steering committee that no meetings could be held because of my stay in hospital. As a result of those consultations, a draft outline for the committee's study has been prepared and copies are now being distributed. That outline includes a list of suggested witnesses who may be invited to appear before the committee over the next few months.

Not contained on that draft outline is the suggestion that there be a meeting held in Toronto with the senior members of the Canadian banking community. That will be an *in camera* meeting, because I do not think we would get much out of it if it were public. It has not yet been determined when or where that meeting will take place; that is something we are working on.

We have been most fortunate in securing for the committee the paid services, on a part-time basis, of two very knowledgeable gentlemen. To my immediate right is Mr. Claude Isbister. Those of you who do not know him personally certainly know of him, because he is a well-known figure in Ottawa. Mr. Isbister is originally from Winnipeg and is an economist with degrees from Manitoba, Toronto and Harvard Universities. He has held numerous positions in the federal public service, including Assistant Deputy Minister in both the Department of Industry, Trade and Commerce and the Department of Finance. He was also Deputy Minister of the Department of Citizenship and Immigration, and of the Department of Energy, Mines and Resources.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 28 janvier 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la participation du Canada au système financier international et à ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, il y a quelque temps nous avons discuté avec notre personnel du travail qui attend le Comité. Il a été suggéré de tenir notre première séance à huis clos. C'est pourquoi l'avis stipule qu'il s'agit d'une séance à huis-clos. Mais après plus ample considération, il a été décidé que cette séance serait publique et qu'on en publierait le compte rendu.

Les membres du comité savent sans doute que, juste avant d'entrer à l'hôpital l'automne passé, j'ai obtenu du Sénat pour le comité le nouveau mandat suivant:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à faire une étude et un rapport sur la participation du Canada au système financier international et à ses institutions, plus particulièrement au Fonds monétaire international, au groupe de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, y compris le remboursement des dettes contractées par les pays en développement;

Depuis l'obtention de ce mandat, j'ai travaillé avec Carol Seaborn et Peter Dobell à l'élaboration d'un programme que je soumetts au comité. Je m'excuse auprès des membres du comité de direction de ce qu'aucune séance n'ait eut lieu à cause de mon séjour à l'hôpital. À la suite de ces consultations, nous avons rédigé un avant-projet que le comité examinera. Nous vous en remettons présentement une copie. Vous y verrez la liste de témoins que nous nous proposons d'inviter au cours des prochains mois.

La séance proposée à Toronto avec les principaux membres de la communauté bancaire canadienne ne figure pas dans ce projet. Cette séance sera tenue à huis-clos, car je ne crois pas qu'il serait tellement utile pour nous d'en faire une séance publique. Il n'a pas encore été déterminé où et quand elle aura lieu, mais cela ne tardera pas.

Le comité a eu la bonne fortune d'obtenir les services, temporairement, de deux personnes très averties. L'une d'elles, M. Claude Isbister, est ici à ma droite. Ceux d'entre vous qui ne le connaissent pas personnellement en ont sûrement entendu parler, parce qu'il est bien connu à Ottawa. Originaire de Winnipeg M. Isbister est un économiste diplômé des universités du Manitoba, de Toronto et de Harvard. Il a occupé de nombreux postes dans la fonction publique fédérale, y compris celui de sous-ministre adjoint aux ministères de l'Industrie et du Commerce et des Finances. Il a également été sous-ministre des ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration et de l'Énergie, des Mines et des Ressources.



## [Text]

He has been an executive director with the World Bank Group in Washington and a consultant to the World Bank, the International Monetary Fund, the Caribbean Development Bank and the African Development Bank at various times.

So, we could not have anyone more qualified to give us immediate insight from a personal point of view than Mr. Isbister.

The committee also retained the services of Dr. David Pollock, an economist with degrees from the University of Saskatchewan and the University of Chicago. He currently holds the position of Paterson Professor of International Affairs at Carleton University. He has also lectured at various universities in the United States and Canada. Prior to teaching, Professor Pollock worked in numerous capacities with the United Nations and its specialized agencies in various aspects of international development. His primary geographic specialization has been with countries of Latin America and the Caribbean. Mr. Pollock's last UN post was Director of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean in Washington. He has published extensively on development subjects and travelled, worked and lived in a variety of countries before returning to live and teach in Ottawa.

Next week, February 4, the committee's witness will be Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister, Department of Finance. He will describe the various institutions in the international financial system, how the system works, and the mechanisms and procedures by which Ottawa relates to this system. I had hoped that the first meeting would include a school board primer for all of us so that we would learn about the mechanics, but as members of the committee can see, that will come next week from Mr. Coleman.

Mr. Isbister and Mr. Pollock will give us an overview in their opening remarks today. I have asked them to ad lib a little background so the members of the committee will be familiar with terms used in this field. Perhaps it is I who will benefit the most, since I may know less about this than do other members of the committee.

I know that the members of the committee will want time to consider the draft outline of the witnesses and add their own thoughts to it, so I suggest we deal with that just before hearing from Mr. Coleman next Tuesday. I leave that with you so that you may add any comments.

I now call on Dr. Pollock to make his presentation.

**Dr. David Pollock, (Special Advisor to the Committee):** Thank you, Mr. Chairman. May I begin, Mr. Chairman, by commending you and the committee on this very timely and important initiative. This committee is beginning a difficult and complex, but challenging, task. Its objectives, in my opinion, could not be more pertinent to the international development issues of our day. To paraphrase George Orwell, all international economic problems are equal, but some are always more equal than others, and in my opinion, the problems affecting the international financial system, and in particular the debt repayment problems of developing countries are, at this moment, perhaps the most equal of all. So, I extend

## [Traduction]

Il a été directeur administratif du groupe de la Banque mondiale à Washington, et expert-conseil pour la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque de développement des Caraïbes et la Banque africaine de développement.

Nous n'aurions pu avoir une personne mieux qualifiée pour nous donner un point de vue personnel.

Le comité s'est réservé en outre les services de M. David Pollock, économiste, diplômé des universités de la Saskatchewan et de Chicago, qui enseigne actuellement les affaires internationales à l'Université Carleton (Chaire Paterson). Il a donné de nombreux cours dans plusieurs universités aux États-Unis et au Canada. Avant d'enseigner, le Dr. Pollock a œuvré à de nombreux titres aux Nations Unies et à ses agences spécialisées dans divers domaines du développement international. Il s'est surtout spécialisé dans les questions touchant les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. Le dernier poste occupé par M. Pollock à l'ONU a été celui de directeur de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, à Washington. Il a beaucoup écrit sur le développement économique, a voyagé, travaillé et séjourné dans un nombre de pays, avant de revenir s'installer à Ottawa pour y enseigner.

La semaine prochaine, le 4 février, le comité entendra la déposition de M. John Coleman, sous-ministre adjoint, ministre des Finances, qui nous décrira les diverses institutions du système financier international, leur fonctionnement ainsi que les mécanismes et procédures qui permettent à Ottawa d'y participer. J'espérais que cette première séance nous vaudrait la présence de M. Coleman, qui nous expliquerait les rouages de ce sujet complexe mais, comme les membres du comité peuvent le constater, M. Coleman ne comparaitra que la semaine prochaine.

MM. Isbister et Pollock nous donneront donc aujourd'hui une vue d'ensemble. Je leur ai demandé de fournir aux membres des informations générales pour les familiariser avec les termes utilisés dans ce domaine. C'est peut-être moi qui en profiterai le plus, car il se pourrait que j'en sache moins que les autres membres du comité à ce sujet.

Je sais que les membres du comité voudront considérer à loisir cette liste provisoire des témoins et y ajouter leurs propres idées. C'est pourquoi je suggère de traiter cette question juste avant l'audition de M. Coleman, mardi prochain. Je vous laisse le soin d'ajouter vos commentaires.

J'invite maintenant M. Pollock à nous faire part de ses observations.

**M. David Pollock (conseiller spécial auprès du Comité):** Merci, monsieur le président. Puis-je commencer par vous féliciter monsieur le président et messieurs les membres du comité, de l'à-propos de cette importante initiative. Votre comité entame une tâche difficile et complexe. Ses objectifs ne sauraient, il me semble, être plus adaptés aux préoccupations actuelles en matière de développement international. Paraphrasant George Orwell, je dirais que tous les problèmes économiques internationaux sont égaux, mais certains d'entre eux sont toujours plus égaux que d'autres, et, à mon avis, les problèmes qui se rapportent au système financier international et, plus particulièrement, ceux qui résultent du remboursement de



## [Text]

my congratulations and good wishes to the members of the committee as they begin this important voyage of examination, clarification and reporting.

I have been asked to limit my comments to 15 minutes. In such a short time, not much can be said on the detailed substance of your enormous and complex terms of reference; but, given the large canvas on which you are about to paint, may I try to highlight, in a few very broad brush strokes, one or two of the more fundamental underpinnings involved. Because of the brevity, they may seem a little elementary in the way in which I will present them, but my point is to provide some kind of central framework on which the subsequent details and specific issues can be focused.

Your terms of reference, Mr. Chairman, have three separate, though interrelated, issues. The first is a systemic issue, the international financial system. The second is an institutional issue involving the major institutions within that system—the International Monetary Fund, the World Bank group, and the regional development banks. Finally, Mr. Chairman, there is a developmental or a north-south issue, namely, the debt repayment problems of developing countries. I should like to put all of those very intricate, complex and important issues into a single framework under four simple, but basic, headings.

First, what is meant by economic growth and the import capacity? Second, what is the international trading system? Third, what is the international financial system? Fourth, what is the heart of the debt-servicing problems of developing countries?

Let us begin at the beginning and discuss economic growth and the import capacity. Every country, north and south, east and west, large and small, developing and developed has a central policy goal of promoting economic growth. The reason is obvious. Growth enables a nation to provide higher living standards to its population; to increase employment; and to help reduce inflation. Mr. Mulroney speaks of "jobs, jobs, jobs." President Reagan speaks of "getting the economy rolling again". The same words are used by Presidents Alfonsín, Sarney, de la Madrid and even Gorbachev.

To bring about economic growth, a country must simultaneously follow two sets of policies: appropriate domestic policies and appropriate international policies. We will not focus on the domestic ones here, because the terms of reference are international. Let me only say that, to the extent that one set of policies is not efficiently applied, all the more pressure and responsibility is put on the second set of policies.

Let us then turn immediately to international economic policies. For all countries to grow, and, in particular, developing countries, they must import. This is true because they simply do not have, within their own boundaries, all the natural resources, manufactured goods, technology and the other inputs essential to growth. They must have a minimal, essen-

## [Traduction]

la dette des pays en développement sont, en ce moment, probablement les plus égaux de tous. Je vous offre donc mes félicitations et mes bons souhaits, au début de cet important voyage d'étude, de clarification et de rédaction de rapports.

On m'a accordé 15 minutes. En un si bref délai, je ne pourrai pas dire grand chose sur l'énorme et complexe mandat qui vous a été fixé; mais étant donné les dimensions de la toile que vous vous apprêtez à peindre, vous me permettrez d'esquisser, en quelques larges coups de pinceau, une ou deux des plus importantes questions à l'étude. Ces traits vous sembleront peut-être un peu élémentaires, mais mon intention est de vous fixer un certain cadre dans lequel vous pourrez subséquemment insérer les détails.

Votre mandat, monsieur le président, comporte trois questions, distinctes mais liées entre elles. La première est une question de système: le système financier international. La deuxième est une question institutionnelle, qui implique les principales institutions de ce même système: le Fonds monétaire international, le groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Enfin, monsieur le président, il y a une question de développement, celle du nord-sud, à savoir les problèmes que soulève le remboursement des sommes empruntées par les pays en développement. J'aimerais rassembler toutes ces questions fort importantes et complexes en un même grand cadre sous quatre chefs très simples, mais fondamentaux.

D'abord, qu'entendons nous par croissance économique et capacité d'importation? Deuxièmement, qu'est-ce que le système d'échanges internationaux? Troisièmement, qu'est-ce que le système financier international? Quatrièmement, quel est le nœud du problème du service de la dette des pays en développement?

Commençons par la croissance économique et la capacité d'importation. Chaque pays, au nord ou au sud, à l'est ou à l'ouest, important ou modeste, développé ou en développement, a une politique centrale qui vise à encourager la croissance économique. La raison en est évidente. Cette politique contribue à fournir à la nation un niveau de vie plus élevé, à augmenter l'emploi et à réduire l'inflation. M. Mulroney parle de la création d'emplois. Le président Reagan parle de relancer l'économie. Et on retrouve les mêmes expressions dans la bouche des présidents Alfonsín, Sarney, de la Madrid, et même Gorbachev.

Pour stimuler la croissance économique, un pays doit poursuivre deux politiques à double volet, l'une nationale et l'autre internationale. Nous ne nous arrêtons pas ici à la politique nationale, puisque le mandat du comité porte sur la politique internationale. Je dirais que plus l'une de ces politiques est mal appliquée, plus l'autre en souffre et est sous pression.

Tournons-nous immédiatement vers les politiques économiques internationales. Pour que tous les pays se développent et, plus particulièrement, les pays en développement, il leur faut importer. En effet, ils n'ont tout simplement pas chez eux toutes les ressources naturelles, tous les biens manufacturés, toute la technologie et tous les autres produits d'importation qui sont

## [Text]

tial, level of imported raw materials, intermediate products and capital goods. It can be demonstrated mathematically that economic growth is a function of a minimum level of essential imports.

How do countries, especially developing countries, pay for those essential imports? Mr. Chairman, they do that in only two ways. They must either export to obtain the required foreign exchange, or they must ensure some minimum amount of foreign exchange through inflows on capital account.

Let us begin to look at international trade policy, which, while not in your terms of reference, I would like to mention briefly because it is so fundamental. Developing countries can obtain foreign exchange through exports of primary products and manufactured goods. The central point is that, if their exports of those two categories are slowing down or declining, then they must turn, with greater emphasis, to in-flows of foreign exchange on capital account of their balance of payments. There is no alternative. If you wish to grow by sustaining your import capacity, you must either export or obtain more capital through the international financial system. As I said, Mr. Chairman, since the international trading system does not enter directly into your terms of reference, I will only mention it in passing. However, I do wish to emphasize the enormous importance of the international trading system, because it is one side of a two-sided coin—either through the international trading system or through the international financial system the developing countries must generate a minimum level of essential import financing capacity.

With that briefly as an aside, let me turn to the international financial system. For simplicity of presentation, let me begin by saying that excluding exchange rate considerations, the system consists of two main subcomponents; one entails short-term liquidity, and the other long-term development finance.

I will first deal with short-term money. When a country needs liquidity to finance an external deficit which, in the short term, is considered to be reversible, this is called "temporary balance payments disequilibrium." At the level of an individual, of a plant or of a firm, a merchant will need short-term working capital for temporary adversities that will soon be reversed. In the international sphere, the international finance system has, as a central element, the need to generate a minimum, assured and adequate volume of short-term balance of payments liquidity.

Assuming that the balance of payments is not undergoing these short-term liquidity shocks, the developing countries will also need to obtain long-term foreign development capital in order to increase their stock of physical investment. Countries, like individuals, will need to build new factories, to import machinery and other capital goods for those factories, and, in addition, the countries will want to build roads and bridges; add ports or deepen them; irrigate farmlands; and improve the stock of technological capital of their population. These are all

## [Traduction]

essentiels à leur progrès économique. Il leur faut un minimum de produits de base, de produits intermédiaires et de biens d'équipement. On peut démontrer mathématiquement que la croissance économique est fonction des importations essentielles.

Comment les pays, ceux qui sont en développement plus particulièrement, arrivent-ils à payer ces importations essentielles? Ils le font de deux manières. Ou bien leurs exportations leur rapportent des devises étrangères, ou bien ils veillent à ce qu'il y ait un montant minimum de devises étrangères dans leur compte de capital.

Jetons d'abord un coup d'œil sur la politique de commerce international qui, même si elle ne relève pas de votre mandat, mérite d'être mentionnée, parce qu'elle est tellement fondamentale. Les pays en développement peuvent obtenir des devises étrangères en exportant des produits primaires et manufacturés. Mais si leurs exportations ralentissent ou déclinent, ces pays doivent compter encore plus sur la rentrée de devises étrangères dans leur compte de capital de la balance des paiements. Ils n'ont pas d'autre choix. Le pays qui veut se développer en maintenant sa capacité d'importation doit, soit exporter, soit obtenir plus de capitaux par l'intermédiaire d'un système financier international. Comme je l'ai dit déjà, monsieur le président, étant donné que l'examen du système commercial international ne relève pas directement de votre mandat, je ne le mentionne, qu'en passant. Toutefois, je tiens à en souligner l'énorme importance, parce qu'il ne constitue qu'un côté de la question car, qu'ils utilisent le système de commerce international ou le système financier international, les pays en développement doivent trouver un minimum de capitaux nécessaires pour financer leurs importations.

Ceci dit entre parenthèses. Tournons-nous maintenant vers le système financier international. Par souci de simplicité, je dirai d'abord que ce système comporte essentiellement deux éléments: l'un qui se rapporte au financement à court terme et l'autre au financement à long terme.

Je vais d'abord parler du financement à court terme. Lorsqu'un pays éprouve temporairement un besoin de liquidités pour financer un déficit externe qui, à court terme, est considéré comme réversible, on dit qu'il y a «déséquilibre temporaire de la balance des paiements». S'il s'agit d'une entreprise ou d'une société, le marchand aura besoin de capitaux à court terme pour pallier des difficultés qui seront vite résolues. Sur le plan international, le système financier éprouve avant tout le besoin de trouver un volume minimum de liquidités, assuré et suffisant pour rétablir le déséquilibre à court terme de la balance des paiements.

En supposant que la balance des paiements d'un pays ne subisse pas les secousses de ces besoins de liquidités à court terme, les pays en développement auront quand même besoin de capitaux étrangers à long terme pour augmenter leur masse de placements matériels. Les pays, comme les particuliers, doivent construire de nouvelles usines, importer de l'outillage et d'autres biens d'équipement pour ces usines et, en outre, construire des routes et des ponts; aménager de nouveaux ports ou draguer ceux qui existent déjà; irriguer les terres agricoles et



[Text]

investments that will need a longer time horizon to mature—to pay out.

The point I wish to make here is that the international financial system, excluding exchange rate considerations, in its essence, can be understood as comprising two different but closely interconnected channels for generating foreign exchange, namely, short-term liquidity and long-term investment capital.

How does that relate to that part of your terms of reference which mentions the debt-repayment problems of developing countries? Let us go back for one moment and ask: How did the debt problem of developing countries emerge? During the 1950s, the 1960s and into the early 1970s, the global economy was booming. World production and world trade were rising at high levels that had not been reported in any analogous quarter-century in recorded history. Economic growth in the developed world was recording all-time peak levels and, although to a lesser extent, the developing countries were also growing. International trade was the “motor for growth”, in large part.

When the developing countries needed more foreign exchange to grow, that is, more than the international trading system, could provide, the bulk was obtained in the form of long-term public capital, mainly from the multilateral development agencies such as the World Bank, the Inter-American Bank, the other regional banks, and also from bilateral agencies such as CIDA, AID, the Export-Import Bank and the like. The point I emphasize here is that dynamism in the international economic system from the 1950s to the early 1970s was, fundamentally, a result of a very buoyant and extensive international trading system. Followed, at a distance, by access to public long-term development capital. That era, Mr. Chairman, ended around 1975.

From 1975 to 1985, the world has been characterized by very different trade and financial tendencies. The global economic environment has changed enormously. The international trading system began to slow down in the 1970s, for a number of reasons. It began to slow down because of the first oil shock in 1973. It began to slow down even earlier because of “stagflation” in the OECD countries. The northern countries of Western Europe, the United States, Canada and Japan viewed overall were characterized by stagnation and inflation. You will remember the double-digit inflation of the 1970s.

As a result of this, the developing countries could not generate through their export trade, the foreign exchange that was required for them to grow at the rate they wished. Therefore, to bolster their lagging foreign exchange, the developing countries began to borrow.

As a result of their borrowings, they did sustain their growth rates from 1975 to 1980, but there was a cost. The cost was that they not only borrowed at very rapid rates in the second half of the 1970s, but their borrowings were heavily in the private Euro-money market. From 1974 to 1980, the Latin American Foreign debts grew at the rate of 25 per cent per year and, for the world as a whole, the developing country debt rose from \$200 billion to almost \$600 billion. Where did they

[Traduction]

améliorer les connaissances technologiques de la population. Tous ces investissements ne porteront pas fruit tout de suite et ne deviennent rentables que par la suite.

Je veux dire en somme que le système financier international, pris dans son ensemble, doit être considéré comme formé de deux canaux distincts mais nettement reliés pour l'approvisionnement en devises étrangères, à savoir les liquidités à court terme et les capitaux de placement à long terme.

Comment tout ceci se rattache-t-il à l'aspect de votre mandat qui porte sur les problèmes suscités par le remboursement des dettes des pays en développement? Revenons un peu en arrière et demandons-nous comment ces pays se sont endettés. Au cours des années 50 et 60 et au début des années 70, l'économie mondiale était florissante. La production mondiale et le commerce mondial atteignaient des niveaux qu'on n'avait jamais vu au cours d'un autre quart de siècle. La croissance économique du monde développé était à des niveaux records et, bien qu'à un degré moindre, les pays en développement connaissaient aussi un certain essor. Cette croissance économique était attribuable en grande partie au commerce international.

Lorsque les pays en développement avaient besoin de plus de devises étrangères pour alimenter leur croissance, quand le système commercial manquait de dynamisme, ils obtenaient surtout des capitaux publics à long terme, qui provenaient avant tout des agences de développement multilatérales, comme la Banque mondiale, la Banque interaméricaine et des autres banques régionales et agences bilatérales comme l'ACDI, l'AID, la banque d'import/export, etc. Je veux dire que le dynamisme du système économique international des années 50 au début des années 70 était fondamentalement attribuable au système de commerce international très actif et très étendu, suivi à distance par l'accès aux capitaux publics à long terme. Cette période, monsieur le président, s'est terminée vers 1975.

De 1975 à 1985, le monde a connu une tendance très différente. Il a changé énormément. Pour diverses raisons, le système de commerce international s'est mis à ralentir dans les années 70. La cause de ce ralentissement fut le premier choc pétrolier de 1973. Il est aussi attribuable à la «stagflation» des pays de l'OCDE. L'économie des pays situés au nord de l'Europe de l'ouest, les États-Unis, le Canada et le Japon fut soumis à la stagnation et à l'inflation. Vous vous rappelez sans doute le taux d'inflation élevé des années 1970.

En conséquence, les pays en développement ne pouvaient plus trouver la quantité de devises étrangères nécessaires à leur croissance et ils ont commencé à emprunter.

Ils ont pu ainsi maintenir leur taux de croissance de 1975 à 1980, mais à un certain prix. Non seulement au prix d'emprunts répétés durant la deuxième moitié des années 70, mais en plus sur le marché privé. Ainsi, de 1975 à 1980, la dette des pays en développement a augmenté à raison de 25 p. 100 par année et, sur le plan mondial, leur endettement a fait un bond de 200 à près de 600 milliards de dollars. Où ont-ils obtenu cet argent? Surtout des pays de l'OPEP qui avaient

[Text]

obtain this money? The money was largely obtained from the OPEC countries, which were generating huge surpluses and depositing them in the banks of the Eurocurrency system. The latter were relending those same funds to creditworthy borrowers who were, for the most part, in the developing countries, especially the NICs, the newly industrialized countries.

**The Chairman:** There was very little direct lending from the OPEC countries to the Third World countries, however; is that not so?

**Dr. Pollock:** There was hardly any such direct lending. Almost all of it was short term recycling through the European banks.

**The Chairman:** Therefore, we, not OPEC, loaned the money to the Third World?

**Dr. Pollock:** Yes, the Euro-banking system was; that is absolutely correct. By 1980 the developing countries were therefore faced with a huge volume of debt, which was heavily private; very different from the 1959-1973 period when their debt was low and consisted mainly of long-term, public debt. Now the debt was very high, it was largely private, and it had commercial, fluctuating, interest rates.

How could that debt be serviced? The developing countries' exports were slowed down by the first oil shock of 1973, by the stagflation of OECD, and by two further shocks, the second oil shock of 1979-80, followed by the coup de grace, the world recession of 1981, 1982 and 1983. The developing countries were faced with huge debts with short maturity, high interest rate characteristics. Where could they turn to generate the necessary foreign exchange? Their exports were being inhibited by the global recession, and additionally by protectionism. Therefore, this led to a "scissors effect", with the debt servicing rising at an enormously rapid rate, and the ability to service that debt falling dramatically because of the global recession.

As a result, the developing countries turned to the IMF for short term liquidity. One of the essential IMF preconditions was that the developing countries put their short term balance of payments into balance, which meant that they had to either export more or import less. They could not export more because the north was not buying. Therefore, they cut their imports very deeply. Latin America's imports in 1981 amounted to \$96 billion. In 1983, they amounted to \$56 billion. They dropped by 40 per cent in two years. When imports drop, as I said at the beginning of my discussion, economic growth slows down. When economic growth slows down, unemployment rises, inflation, is exacerbated, and real standards of living fall. All of these adverse characteristics have indeed occurred, Mr. Chairman, between 1980 and 1985, in most of the developing debtor countries. Certainly in Latin America.

I conclude therefore by saying that, in 1986, we are looking at a Third World that is heavily encumbered with an enormous debt servicing burden. As a result, those countries have had to contract imports. Their purchases from the northern countries have slowed down. It is not widely known, Mr. Chairman, that the OECD countries export roughly one-third of their total goods to the developing countries. It is not widely known that,

[Traduction]

d'énormes surplus qu'ils déposaient dans les banques du système des euro-devises, qui reprêtaient ces mêmes fonds à des emprunteurs fiables, dont la plupart étaient des pays en développement et des pays nouvellement industrialisés.

**Le président:** Les pays de l'OPEP n'ont accordé que bien peu de prêts directs aux pays du Tiers Monde, n'est-ce pas?

**M. Pollock:** Pratiquement aucun. Ils déposaient presque tout leur argent dans les banques européennes qui se chargeaient de le recycler à court terme.

**Le président:** C'est donc nous, et non l'OPEP, qui avons prêté cet argent au Tiers Monde?

**M. Pollock:** Oui, c'est tout à fait juste. En 1980, les pays en développement avaient des dettes énormes, qui étaient surtout de caractère privé et très différentes de celles contractées durant la période active d'après-guerre, lorsque l'endettement était non seulement peu élevé mais à long terme et public. Tandis qu'en 1980, la dette était élevée, essentiellement privée et contractée à des taux d'intérêt commerciaux qui fluctuaient.

Comment servir cette dette? Les exportations des pays en développement ont été freinées par le premier choc pétrolier de 1973, par la «stagflation» de l'OCDE et par deux chocs ultérieurs, le second choc pétrolier de 1979-1980, suivi du coup de grâce, la récession mondiale de 1981, 1982 et 1983. Les pays en développement avaient une dette énorme, caractérisée par des taux d'intérêt élevés à court terme et de courte maturité. Où pouvaient-ils se tourner pour obtenir des devises étrangères? Leurs exportations étaient inhibées par la récession mondiale et par le protectionnisme. Ceci avait un effet négatif, car les frais du service de la dette croissaient de façon vertigineuse, tandis que la capacité de servir ladite dette était réduite par la récession mondiale.

Les pays en développement se sont donc tournés vers le FMI pour se procurer des liquidités à court terme. Mais on leur a posé comme condition préalable d'équilibrer leur balance des paiements à court terme, c'est-à-dire qu'ils devaient, soit augmenter leurs exportations, soit diminuer leurs importations. Ils ne pouvaient exporter d'avantage, parce que le nord n'achetait pas. Ils ont donc brusquement réduit leurs importations. En 1981, les importations d'Amérique latine s'élevaient à 96 milliards de dollars. En 1983, elles n'étaient plus que de 50 milliards. Elles étaient tombées de 50 p. 100 en deux ans. Lorsque les entrants diminuent, comme je l'ai dit au début de ma déclaration, la croissance économique ralentit; et lorsque la croissance économique ralentit, le chômage augmente, l'inflation prend des proportions effarantes, et le niveau de vie réel tombe. Toutes ces conséquences défavorables sont survenues, monsieur le président, entre 1980 et 1985.

Je conclus en disant que, en 1985, nous envisageons un Tiers Monde qui est gravement encombré par le lourd fardeau du service de ses dettes. En conséquence, ces pays ont réduit leurs importations, diminuant du même coup les achats chez les pays du nord. La plupart des gens ne savent pas, monsieur le président, que les pays de l'OCDE exportent le tiers de leur production vers les pays en développement. La plupart des



## [Text]

as a result of the U.S. decline in exports to Latin America alone between 1981 and 1983, the U.S. lost roughly 400,000 jobs. As a result of the debt servicing burden, developing countries' growth has slowed down enormously since 1981. As a result of that slowdown, the northern countries' trade and, therefore, their economic growth has slowed down. However, Mr. Chairman, since the outlook for northern trade and growth looks, at best, unclear for the rest of the 1980s, the pressure is on the international financial system to provide both more short term liquidity for the temporary balance of payments problem we hope will soon be reversed, and more long-term development capital to provide the basic capital investment that the developing countries need to grow. So you see the intimate interrelationships connecting economic growth, the import capacity, the international trade and financial system, and the debt-servicing problems of the development countries.

What does all of this mean to Canada? I will end with this comment, Mr. Chairman: We generate one-third of our gross national product through foreign trade. Canada is one of the most open and, therefore, one of the most economically interdependent nations in the world. So, it is clear that we would benefit from an expanding global economy, such as that which existed between 1950 and the early 1970s, rather than a sluggish or deteriorating global economy which, in many respects, has characterized the international economy since 1975, and certainly since 1980. Therefore, Mr. Chairman, if Canada could help, directly or indirectly, to reverse this sluggish, contractionary, declining tendency in the global economy, a series of benefits would accrue to Canada; to the developing countries which our foreign policy has always tried to help, regardless of the party in power, and certainly to the northern countries viewed overall. To help even in a small way to shift the global economy, Mr. Chairman, from a zero sum game to a positive sum game is, therefore, the great challenge posed by the terms of reference facing your committee. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Pollock. Rather than ask for any questions of Dr. Pollock, honourable senators, we might hear from Mr. Isbister, after which both of our witnesses will be open to questions from the floor. Please proceed, Mr. Isbister.

**Mr. Claude Isbister, Special Advisor to the Committee:** Mr. Chairman, it is a pleasure to return to Ottawa and a great pleasure to return to a meeting of a Senate committee. I have worked with the Senate in past years and have happy memories of that. I listened to your charitable account of my own career and thought two things while you were recounting it: First, how many jobs I have been fired from and, secondly, how enjoyable it has been. I do not think that I would have traded that series of jobs for any other, even though the pay was always quite bad—it was worse in those days.

I have distributed to the committee a paper which I will not read at this time; honourable senators can peruse it themselves. I would simply like to skim through the headings, after which I will make a few comments extemporaneously that are responsive to what the chairman has suggested.

## [Traduction]

gens ne se rendent pas compte que par suite de la réduction des exportations américaines uniquement vers l'Amérique latine, de 1981 à 1983, les États-Unis ont perdu 400 000 emplois. Le service de la dette a énormément ralenti la croissance des pays en développement. Ce qui a suscité un ralentissement du commerce et de la croissance économique dans les pays du nord. Donc, monsieur le président, étant donné que les prévisions pour le commerce et la croissance sont, au mieux, assez floues pour le reste des années 80, c'est au système financier international qu'il revient de fournir plus de liquidités à court terme pour résoudre le problème temporaire qui, nous l'espérons, disparaîtra, et des capitaux à long terme, qui permettront aux pays en développement de faire les investissements productifs dont ils ont besoin pour assurer leur croissance économique.

Qu'est-ce que tout cela signifie pour le Canada? Je conclurai par ces mots, monsieur le président: le tiers de notre produit national brut provient du commerce extérieur. Le Canada est un des pays du monde les plus ouverts et, partant, les plus interdépendants du point de vue économique et il est clair qu'il profiteront d'une économie mondiale florissante, comme elle l'était entre les années 50 et 70, au lieu d'une économie mondiale léthargique ou en perte de vitesse qui, sous bien des aspects, caractérise le milieu économique international depuis 1975 et, sûrement, depuis 1980. Donc, monsieur le président, si le Canada pouvait de quelque façon aider directement ou indirectement à renverser cette tendance à la léthargie et à la compression de l'économie internationale, il en résulterait une foule d'avantages pour lui-même, les pays du nord et les pays en développement que nous avons toujours essayé d'aider, en vertu de notre politique, quels que soient les partis au pouvoir. Aider à orienter positivement l'économie mondiale, monsieur le président, tel est le grand défi que vous pose votre mandat. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Pollock. Au lieu de poser dès maintenant des questions à M. Pollock, honorables sénateurs, il serait préférable d'entendre d'abord M. Isbister, pour ensuite leur poser à tous deux nos questions. La parole est à vous, monsieur Isbister.

**M. Claude Isbister, conseiller spécial auprès du Comité:** Monsieur le président, c'est pour moi un plaisir de revenir à Ottawa et de prendre part à une séance de comité sénatorial. J'ai déjà travaillé avec le Sénat et j'en ai conservé un très bon souvenir. En écoutant le compte rendu charitable que vous faisiez de ma carrière, je pensais à deux choses: premièrement, le grand nombre de fois que j'ai été congédié et, deuxièmement, combien agréable cela a été. Je ne crois pas que j'aurais troqué ces emplois contre d'autres, même si la rémunération était faible; en fait, elle était pire à cette époque.

J'ai distribué au comité un document que je ne lirai pas maintenant; les honorables sénateurs pourront le faire eux-mêmes. J'aimerais simplement passer rapidement en revue les titres, après quoi j'improviserai quelques observations pour faire suite à ce qu'a dit le président.

## [Text]

This subject is, of course, vast, and the problem that will be confronting us all the way through is that of identifying major issues and deciding what, if anything, can be done about them. The subject is so vast that it encompasses the whole of world economics, world finance and world politics. The question is this: What is Canada's position? How are we affected and what are the things we can do about it?

The subject of debt has come front and centre, really, during the past four months, since this year's meetings of the World Bank and the International Monetary Fund in Seoul, Korea, where the critical nature of the debts was brought out in public for the first time. It was no secret before that time, but people were not talking about it as much as they have since. Now it is generally recognized more and more that the debt question is not going to go away, that it is quite unlikely that these debts are going to be serviced—let alone repaid—without a crisis. By now, all of the governments of the world are locked, in one way or another, into a process of negotiations pertaining to this subject, the details of which are really quite interesting. For most of the banks, including all of the major international banks, the stakes are high and the interests are diverse.

I mention this at the outset because it is important to realize, when beginning an inquiry of this kind, that almost all of the witnesses available—those knowledgeable people who know anything at all about these subjects—are, themselves, going to have stakes of one sort or another in them. This is one reason why the inquiry will not be simple. This is not to slander or criticize in advance any of the witnesses honourable senators will hear from; it is to suggest that there are numerous sides to each of the important aspects and that honourable senators will want to hear from people from different sides. Governments also have points of view that differ from each other.

I suggest that Canadian interests in the Third World debt question are of a dual nature and that that will be so all the way through. We are interested in the solvency of the banking system of our own banks. We are also interested in how the world economy works; and the world economy is not going to start to work well again until the Third World begins to get back to stability and adequate rates of growth.

So we have those two interests. They are, of course, inter-related, but they are separate, and I suggest that it is very tempting to pursue one or the other; and to do that is going to do more harm than good.

The Third World lending of the banks is frightening enough, when you look at the numbers. The best way to scare yourself is to realize that, in total, for the Canadian banks, it is approximately of the same order of magnitude as the total equity capital of the banks. The same thing is true, and a little bit more, for the American banks. The American banks are a little bit better off. The banking system in general is into the Third World loans. This includes not only the banks of western Europe—Germany, France, Italy, Great Britain, and so on—but also Japan and the Mid-East.

## [Traduction]

Le sujet est évidemment vaste, et le problème qui se posera à nous consistera à cerner les principales questions et à décider, s'il y a lieu, de ce qui peut être fait. Le sujet est tellement vaste qu'il englobe à la fois l'économie, les finances et la politique mondiales. La question est la suivante: quelle est la situation du Canada? Comment sommes-nous touchés et que pouvons-nous faire?

La question de l'endettement a été au centre et à l'avant-scène des préoccupations au cours de ces quatre derniers mois, depuis la réunion qu'ont tenue à Séoul (Corée) cette année la Banque mondiale et le Fonds monétaire national et au cours de laquelle on a pour la première fois fait état publiquement de la gravité du problème. Jusque là, ce n'était pas un secret, mais avant cette réunion, on n'en parlait pas autant. On reconnaît maintenant partout que l'endettement ne se réglera pas de lui-même, qu'il est peu probable que le service de la dette, sans parler du remboursement du capital, puisse être effectuée sans crise. A l'heure actuelle, les gouvernements du monde entier sont coincés d'une façon ou de l'autre dans un processus de négociation concernant la question, dont les détails sont très intéressants. Pour la plupart des banques, y compris les principales banques internationales, l'enjeu est élevé et les intérêts, variés.

Je souligne cet aspect dès le départ parce qu'il est important de prendre conscience, quand on débute pareille enquête, que la presque totalité des témoins disponibles, ces personnes bien informées qui savent tout sur le sujet, auront eux-mêmes, d'une façon ou de l'autre, un intérêt dans la question. C'est une des raisons pour lesquelles l'enquête ne sera pas simple. Ce n'est pas pour discréditer ou critiquer à l'avance les témoins qu'entendront les honorables sénateurs, mais pour montrer qu'il existe de nombreuses facettes à chaque aspect important et que les honorables sénateurs voudront entendre les témoins de diverses provenances. Les gouvernements aussi ont chacun leur point de vue.

J'estime que le Canada est doublement intéressé par la question de l'endettement du tiers monde et qu'il le sera du début à la fin. Nous avons un intérêt dans la solvabilité de notre propre système bancaire et dans la façon dont fonctionne l'économie mondiale; et celle-ci ne fonctionnera pas bien tant que le tiers monde ne retrouvera pas sa stabilité et des taux de croissance adéquats.

Nous avons donc ces deux intérêts. Ils sont évidemment liés entre eux, mais également distincts; il serait très tentant de ne s'intéresser qu'à l'un ou à l'autre, mais il en résulterait plus de mal que de bien.

Quand on regarde les chiffres, le niveau des prêts bancaires mondiaux au tiers monde est inquiétant. La meilleure façon de vous alarmer c'est de vous faire prendre conscience que dans le cas des banques canadiennes, le montant des prêts équivaut à peu près à la totalité de leurs capitaux propres. C'est à peu près la même chose pour les banques américaines, quoique leur situation soit un peu meilleure. Le système bancaire en général prête au tiers monde; il s'agit non seulement des banques d'Europe occidentale, c'est-à-dire d'Allemagne, de France, d'Italie, de Grande-Bretagne, etc. mais aussi du Japon et du Proche-Orient.



[Text]

No only are all of the banks looking at debts that are difficult, but they themselves are uncomfortable when they find themselves becoming long-term lenders; and the Third World debts have become long-term at best. The Third World debts are now growing, not shrinking. Why? Because the banks are trying to capitalize interest, which means that they are lending more money in each period of time to pretend that their own interest is being paid to them.

So the \$900 billion that I mention in the paper is a figure that grows. The World Bank is the official score keeper, or the best score keeper, in this game, and I think the World Bank total is a little less than \$900 billion at the moment, but before long it will be well over \$900 billion.

In the paper I put in some spirited comments about economic interdependence. I will not dwell on those now, except to say that this has to be taken seriously, because a very large number of people—but probably none in this room—are sometimes inclined to say, “Well, let us let the Third World stew in its own juice”. The truth is that in this kind of world we cannot do that, because the world economy is in an inextricable whole and it can no longer be separated into its component parts.

I suggest that really this is a way of saying that it will be useful to listen to witnesses from Third World countries, that there are important differences between regions, between individual countries with respect to the debt problem and development problems. There are massive differences between the debt problems of Latin America, Africa and Asia. The debts are largest numerically in Latin America. They are at least equally severe, as a burden, in Africa and in those Asian countries that are indebted.

Concerning the chronology of the problem, David Pollock has taken us through that very competently, and I will not repeat that. I will, however, put a gloss on a couple of points that he raised. The recycling of the OPEC surpluses started in the 1970s—really in 1975—and this was a bad blow for the Third World, because it was already suffering from the industrial countries’ stagflation. But by 1980 the major debtors in the Third World were, in fact, handling their debts pretty well. They had taken their lumps. They had cut imports; they had tightened their belts. A fair number of them succeeded in increasing their exports. Many of them did not. This went, really, according to the economic management in one country and another. But the debt problem was still not one of crippling severity even by 1980. It was really the second OPEC round of oil price increases that was catastrophic; that has put the entire Third World on its back.

I mention in this connection that not only did the banks go too far but they probably misunderstood the nature of the problem. They were dealing with this. As one honourable senator has said, they talked about the problem of sovereign risk. They did not perceive that the ability of a country to repay is not to be assessed like that of a private debtor. It is fundamentally a balance of payments problem. The banks now understand that, but they did not understand it at that time and they made mistakes.

[Traduction]

Toutes les banques ne sont pas seulement aux prises avec des dettes qui posent des problèmes; elles éprouvent également un malaise face aux prêts à long terme; et l’endettement du tiers monde est, au mieux, un endettement à long terme. Les dettes du tiers monde augmentent, elles ne diminuent pas. Pourquoi? Parce que les banques doivent capitaliser l’intérêt, ce qui signifie qu’elles doivent consentir périodiquement des prêts pour que l’intérêt leur soit remboursé.

C’est pourquoi le montant de 900 milliards de dollars dont je parle dans le document va en augmentant. La Banque mondiale tient les chiffres officiels, ou les chiffres les plus fidèles, et je pense qu’elle affichait un total d’un peu moins de 900 milliards de dollars à ce moment et avant longtemps, on aura dépassé ce montant.

Dans le document je parle en termes assez vifs de l’interdépendance économique. Je n’approfondirai pas ce sujet, sauf pour dire qu’il faut prendre cette question au sérieux, car beaucoup, sans doute pas ceux qui sont ici aujourd’hui, sont parfois enclins à dire: «Laissons le tiers monde se débrouiller comme il peut». La vérité, c’est que nous ne pouvons pas nous le permettre, car l’économie mondiale est inextricablement liée et on ne peut plus n’en avoir qu’une vue partielle.

Autrement dit, il sera utile d’entendre les témoins des pays du tiers monde car il existe des différences importantes entre les régions et entre les pays au sujet de l’endettement et des problèmes de développement. Il existe des différences marquées entre les problèmes d’endettement de l’Amérique latine, de l’Afrique et de l’Asie. L’endettement de l’Amérique latine est, en chiffres absolus, le plus important, mais en Afrique et dans les pays d’Asie qui sont endettés, ce problème est un fardeau tout aussi lourd.

M. David Pollock nous a très bien expliqué l’évolution chronologique de l’endettement, et je ne reviendrai pas là-dessus. J’aimerais toutefois apporter des précisions à certains aspects de ses commentaires. Le recyclage des surplus de l’OPEP a débuté dans les années 70, en fait en 1975, et cela a porté un dur coup aux pays du tiers monde, qui souffraient déjà de la stagflation des pays industrialisés. Mais dès 1980, les principaux débiteurs du tiers monde se tiraient bien d’affaire face à leur endettement. Ils assumaient leur fardeau; ils avaient réduit leurs importations et ils contrôlaient leurs dépenses. Un bon nombre d’entre eux avait réussi à accroître leurs exportations. Mais de nombreux autres n’y sont pas parvenus. Cela tenait en fait à la façon dont l’économie était gérée d’un pays à l’autre. Mais le problème de l’endettement n’avait pas encore atteint une ampleur dramatique en 1980. C’est la seconde vague de hausse des prix de l’OPEP qui a été catastrophique et qui a paralysé tout le tiers monde.

Je souligne à ce sujet que les banques étaient non seulement allées trop loin, mais qu’elles avaient probablement mal compris la nature du problème. Elles étaient aux prises avec ce problème. Comme l’a dit un honorable sénateur, les banques parlaient du problème du risque souverain. Elles ne se sont pas rendues compte qu’on ne peut évaluer les capacités de remboursement d’un pays comme on le fait pour un débiteur privé. Essentiellement, c’est un problème de balance des paiements.

## [Text]

I have gone into a little bit of detail in this paper. On page 4 I ask the question: "Are the debt problems going to solve themselves and go away?; and I say 'No'." The conditions of that being able to happen would be a world in which there would be moderate and assured levels of international interest rates. That would be a world in which countries such as the United States and Canada had adequately taken care of their own national debts and did not need to keep on pushing interest rates up on world markets. Markets of industrialized countries would have to be open to Third World imports. Satisfactory growth rates would have to be restored in the industrialized countries, and economic development assistance would have to be restored to adequate levels. The chances of those four things happening are simply not in the cards. So we have the debt problem.

The process of renegotiation between the debtor countries and the banks is already becoming more and more tenuous. There is an article in this morning's *Globe and Mail* that is further evidence of this. But the debtors are coming under greater and greater pressure. I have used the word "demoralized" in some cases. But the possibility of a repudiation crisis cannot be dismissed lightly.

So we are moving, and have moved, into a situation where people are turning their minds, not to perfect solutions—because none are available—but to a process that is very familiar in international politics—trying to buy time. How can we buy time, and how can we get some sort of international negotiations going in which everyone concerned makes some contribution, some concessions? The principal actors are, of course, the debtor countries, the creditor banks and the creditor governments. I suggest that all of them are already at the table and that this process is going on.

Mr. Chairman, I have provided an outline of the details of the Baker proposals that are current, and there are also other proposals that can be looked at.

I will now say a few words about the multilateral economic institutions. We turn towards the multilaterals for solutions, as they are an essential part of this process. Canada has a comparatively big stake in the multilateral system by virtue of its place as a middle power with worldwide interests and because of the dependence of the Canadian economy on the international economy.

There are a number of international economic institutions, but you only need to look at three of them—the International Monetary Fund, which is charged with the stabilization of international currency exchanges on a short-term basis; the World Bank, which along with the four smaller regional development banks and the soft loan affiliates of each of them, is organized to promote development and to transfer capital to the Third World for long-term investment in economic development; and the General Agreement on Tariffs and Trade, which is concerned with the regulation and facilitation

## [Traduction]

Les banques l'ont compris depuis, mais à l'époque, elles ne s'en étaient pas rendu compte et elles ont commis des erreurs.

J'aborde le problème de façon détaillée dans le document. A la page 4, je demande: «les problèmes de l'endettement vont-ils se résoudre d'eux-mêmes et disparaître? Et je réponds «Non». Pour que cela se produise, il faudrait que les taux d'intérêt internationaux soient modérés et se maintiennent à des niveaux assurés; que des pays comme les États-Unis et le Canada aient bien géré leur propre endettement national et qu'ils n'aient pas besoin d'exercer des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt sur les marchés mondiaux; que les marchés des pays industrialisés soient ouverts au pays du tiers monde. Il faudrait rétablir des taux de croissance satisfaisants dans les pays industrialisés et veiller également à ce que l'aide au développement économique revienne à des niveaux adéquats. Les chances que ces quatre éléments se concrétisent ne sont tout simplement pas dans le domaine des probabilités. D'où le problème de l'endettement.

Le processus de renégociation entre les pays débiteurs et les banques est de plus en plus serré. Le *Globe and Mail* publiait ce matin un article qui, une fois de plus, en fait la preuve. Les débiteurs font face à des pressions de plus en plus fortes. J'ai employé le terme «démoralisé» pour certains d'entre eux. Mais la possibilité d'une crise de répudiation ne peut être prise à la légère.

C'est pourquoi, depuis un certain temps, on se tourne non vers les solutions parfaites, car il n'en existe pas, mais vers une solution très connue dans la politique internationale: gagner du temps et réussir à organiser des négociations internationales dans le cadre desquelles chaque partie intéressée apporte sa contribution et fasse des concessions. Les principaux intervenants sont évidemment les pays débiteurs, les banques et les gouvernements prêteurs. J'ai indiqué que tous ces intervenants sont déjà à la table des négociations.

Monsieur le président j'ai fait un survol des propositions Baker, et il en existe d'autres qu'on pourrait examiner.

Je vais maintenant dire quelques mots sur les institutions économiques multilatérales. Nous nous tournons vers les institutions pour trouver des solutions car elles font partie intégrante du processus. Le Canada a des intérêts relativement importants dans le système multilatéral étant donné son statut de puissance moyenne qui a des intérêts partout dans le monde et à cause de la dépendance de son économie à l'égard de l'économie internationale.

Il existe de nombreuses institutions économiques internationales, mais nous ne nous intéressons qu'à trois d'entre elles, le Fonds monétaire international, qui est chargé de la stabilisation des taux de change internationaux à court terme, la Banque mondiale qui, avec les quatre banques de développement régionales de moindre importance et chacune de leurs filiales responsables des prêts assortis de conditions de faveur, a pour fonction de promouvoir le développement et d'assurer le transfert des capitaux vers les pays du tiers monde en vue des investissements à long terme nécessaires au développement économique; et l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le



## [Text]

of international trade through the negotiation of tariff quotas and regulations.

First, may I say a few words about the beginnings of the multilateral institutions and the multilateral idea. These multilateral institutions were all started within an incredibly short period of time by most international standards. The discussions about the architecture of the World Bank, the International Monetary Fund and the GATT took place entirely among three countries over the course of a year and a half, beginning in 1944, before World War II was finished. Canada, the United States and Britain were the three countries. Canada was very important in this process. These countries began to look ahead with an unusual capacity, even while the war was going on, to the sorts of provisions that needed to be made for the post-war world. There was generally shared dissatisfaction, not only with the destruction of the war, but with the destructive impact of the 1930s—the dog-eat-dog economies of the 1930s; the fact that unilateral policies expressed in those days, principally through trade and exchange rates, had turned the world economy into a series of downward spirals with no good end to it all. Some collective measures, collective institutions and collective agreements would be needed to avoid this. So there was this general agreement that something along the lines of the institutions would be put together.

Second, there was a new problem. It was quite exciting at the time, although it is taken for granted now. I am sure that you have all read about the green-beige tables of the 1930s. There were green tables in the old League of Nations and country representatives could sit around them. Toward the end of World War II it became clear that there were going to be too many countries to sit around these tables. In those days London and Paris were filled with little groups of expatriots who were busily drafting the constitutions for their new countries in Latin America, Africa and so on. To win the war, the allies made all sorts of commitments to former colonies, to insurgent groups and so on to the effect that they would get independence. So the new world was emerging in embryo, and it was quite clear that some new ideas and some new institutions were going to be needed to deal with certain matters.

The third lesson from the 1930s was that no country—small or large—was ever going to give up sovereignty on any subject. So the new institutions had to do two things: they had to work and they had to be set up so that each government would retain full sovereignty. The World Bank, the International Monetary Fund and the General Agreement on Tariffs and Trade were designed to bring these requirements together. The fund was to stabilize exchanges on a short-term basis. It would take too long to get into all the things that the International Monetary Fund does, but it has gone on and it has both lost and gained strength and influence in the meantime. The discipline exerted by the International Monetary fund for some years over international exchange fell apart, of course—and Canada was one of the first countries to withdraw from that system of discipline—in the early 1970s and finally all the countries involved in the fund recognized that the fund system

## [Traduction]

commerce, (GATT) qui réglemente et facilite le commerce international par le biais de négociations sur les contingents tarifaires et la réglementation.

Premièrement, j'aimerais dire quelques mots sur les débuts des institutions multilatérales et l'idée du multilatéralisme. Ces institutions multilatérales ont été créées en un laps de temps incroyablement court à l'échelle internationale. Les discussions entourant l'organisation de la Banque Mondiale, du Fonds monétaire international et du GATT se sont entièrement déroulées entre trois pays sur une période d'un an et demi à compter de 1944, avant la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ces trois pays étaient le Canada, les États-Unis et la Grande-Bretagne. Le Canada a joué un rôle très important dans ce processus. Ces pays ont commencé à étudier, même si la guerre n'était pas encore finie, les mesures qui seraient nécessaires dans le monde de l'après-guerre. De façon générale on déplore non seulement les destructions causées par la guerre, mais aussi les répercussions néfastes des années 30, la période des économies rivales; et aussi les politiques unilatérales formulées à cette époque, principalement en ce qui concerne le commerce et les taux de change, qui avaient transformé l'économie mondiale en un ensemble de spirales descendantes sans fin. Il faudrait pour surmonter ces problèmes des mesures, des institutions et des accords collectifs. On a donc convenu de créer ces institutions.

Deuxièmement, un nouveau problème surgissait. La question se posait avec beaucoup d'acuité à l'époque bien que la solution semble aller de soi de nos jours. Je suis sûr que vous avez tous lu au sujet des tables vertes des années 30. Il y avait dans l'ancienne Ligue des Nations des tables vertes autour desquelles s'assoiaient les représentants des pays. Vers la fin de la Seconde Guerre mondiale, on s'est rendu compte que le nombre de pays représentés à ces tables devenait trop grand. À l'époque, Londres et Paris accueillaient de nombreux groupes d'expatriés qui s'affairaient à la rédaction des constitutions de leur nouveau pays d'Amérique latine, d'Afrique, etc. Pour gagner la guerre, les alliés ont fait toutes sortes de promesses aux anciennes colonies, aux groupes d'insurgés, etc., notamment celle de leur indépendance. Le nouveau monde en était donc à l'état embryonnaire et il devenait évident qu'il faudrait de nouvelles idées et de nouvelles institutions pour résoudre certains problèmes.

La troisième leçon qu'on a tirée des années 30, c'est qu'aucun pays, petit ou grand, ne consentirait jamais à renoncer à sa souveraineté dans quelque domaine que ce soit. Aussi, les nouvelles institutions devaient faire deux choses: elles devaient fonctionner et être constituées de façon à ce que chaque gouvernement conserve sa pleine souveraineté. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le GATT ont été conçus de façon à répondre à ces exigences. Le Fonds monétaire avait pour rôle de stabiliser le Taux de change à court terme. Il serait trop long d'énumérer tout ce que fait le Fonds monétaire international, mais cet organisme a continué de fonctionner et il a, en cours de route, gagné et perdu à tour de rôle de l'influence. La discipline qu'a imposée le Fonds monétaire international aux Taux de change internationaux pendant quelques années s'est dissoute, et le Canada a été l'un des premiers pays à se retirer de ce système au début des années 70;

*[Text]*

of fixed exchanges could no longer be operated in the kind of world we had come into. As David Pollock said, a few years later, as the disasters of the Third World debts rose, a new function of leadership arose for the International Monetary Fund, and it really has found its new role as the leader of the world banking system in parcelling together the financing such as can be arranged for the Third World countries that are now in continuing difficulties.

The World Bank was originally organized to do two things: to help in the financial reconstruction of post-war Western Europe and to perform the development financing job for the Third World, which, in fact, has emerged as its continuing job. Western Europe was reconstructed and was perking along very nicely within about three or four years after World War II, and the job the World Bank has been performing ever since emerged. It has been the largest and most influential financier of development assistance in the world. The four regional development banks came along in the meantime. I have a little book on all this that will be available in a couple of weeks time. It is not available yet.

I think that one of the consequences of the depression of the 1980s is that there has been an enormous withdrawal, particularly by OECD countries, the industrial countries, from meaningful participation in this multilateral system. There is less money being contributed now multilaterally and bilaterally to economic development assistance. The International Monetary Fund, with the pressing job that it has had to do, has brought forward its proposals for replenishment of its own financial resources and has had to settle for part of what it has asked for. You all know the story of the General Agreement of Tariffs and Trade, and that is that it has had to bless the emergence of a lot of regionalism and a lot of protectionism on the part of its participant countries, including Canada, in recent years.

So the real question is not whether the multilateral system is as strong as it used to be—it is weaker—but where it is going? Personally, I think that the jury is still out on the matter. I think that there is a pretty good chance that the unwillingness of major governments to participate in multilateralism is largely a symptom of the pressure and the pains of the severe, prolonged depression of the 1980s, which has led all of them, including us, to be more than usually inward-looking.

My final comment is that, if we are to deal with these problems that we have in front of us, then the multilateral system and the multilateral institutions do need to receive some new support and have some new ideas breathed into them. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Isbister. You referred to Senator Grafstein's comment about sovereign debt. One might also coin a phrase "sovereign guarantees", because the governments of the western banking system can hardly allow them all to go to the wall, even although they might figure it would be justified.

**Mr. Isbister:** No, that is not going to happen.

*[Traduction]*

finalement, tous les pays membres du Fonds ont reconnu que le système de taux fixes ne pouvait plus fonctionner dans le monde tel qu'il était devenu. Comme M. David Pollock le disait il y a quelques années, à mesure que s'accroissait le désastre de l'endettement du tiers monde, le Fonds monétaire international trouvait un nouveau rôle en tant que dirigeant du système bancaire international en réorganisant le financement pour les pays du tiers monde qui connaissent maintenant des difficultés constantes.

La Banque mondiale a été créée dans un double but: aider à la reconstruction financière de l'Europe de l'Ouest de l'après-guerre et assurer le financement nécessaire au développement des pays du tiers monde, ce qui, en fait, est devenu sa fonction permanente. L'Europe de l'Ouest a été reconstruite et elle s'est très bien tirée d'affaire en trois ou quatre ans après la Seconde Guerre mondiale, et la Banque mondiale joue un rôle grandissant depuis. Cette institution est devenue la source de financement la plus importante et la plus influente en matière d'aide au développement dans le monde. Les quatre banques régionales de développement ont été créées par la suite. J'ai une brochure à ce sujet qui sera disponible dans quelques semaines.

J'estime que la récession économique des années 80 a notamment eu pour conséquence un retrait important, en particulier de la part des pays de l'OCDE, les pays industrialisés, de la participation au système multilatéral. Ils fournissent moins d'argent par les voies multilatérale et bilatérale à l'aide au développement économique. Le Fonds monétaire international, face à la tâche urgente qu'est la sienne, a fait des propositions en vue d'assurer le renflouement de ses propres ressources financières, mais il a dû se contenter d'une partie de ce qu'il demandait. Vous êtes tous au courant de la situation du GATT: il a dû accepter l'apparition ces dernières années d'un régionalisme et d'un protectionnisme marqués de la part des pays participants, y compris le Canada.

La véritable question n'est pas de savoir si le système multilatéral est aussi fort qu'il l'était, il ne l'est plus, mais de savoir où il va. Pour ma part, je pense que le jury délibère encore. Il est bien probable que l'hésitation des principaux gouvernements à participer aux institutions multilatérales est un symptôme des pressions et des difficultés créées par la récession prolongée des années 80, qui ont amené bon nombre de ces gouvernements, y compris le nôtre, à se préoccuper plus que de coutume de leur propre situation.

Enfin, si nous voulons trouver une solution aux problèmes auxquels nous sommes confrontés, il faudra apporter un soutien renouvelé au système multilatéral et à ses institutions et y insuffler de nouvelles idées. Je vous remercie, Monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, Monsieur Isbister. Vous avez fait référence aux commentaires du sénateur Grafstein concernant l'endettement souverain. On pourrait aussi parler de «garanties souveraines» car les gouvernements du système bancaire des pays occidentaux pourraient difficilement accepter qu'il fasse faillite, même s'ils pourraient croire que cela est justifié.

**M. Isbister:** Non, il n'en sera pas ainsi.



[Text]

**The Chairman:** It cannot be allowed to happen.

**Mr. Isbister:** No.

**The Chairman:** Unless something should happen by accident, which we will hope will not happen.

Just before going to questions, I would ask you to comment on something. If you cannot do that, I would ask Ms. Seaborn or Mr. Dobell to ask Mr. Coleman to include this in his remarks for next week. I would ask you to comment on the situation as between some of the South American countries, particularly Mexico and Brazil, in connection with the recent drop in oil prices and assuming that those oil prices go down to \$15. I do not know whether the impact can be quantified in mathematics or not, but it seems to me that some guesses could be taken. The drop in oil prices would seem to worsen the position of Mexico very dramatically, and improve the position of Brazil very dramatically. This, in turn, could have a specific bearing on some banks that are heavy in Mexico and not on others that are heavy in Brazil.

**Mr. Isbister:** Although I am sitting beside probably the greatest authority in Canada on Latin America, let me have the courage to respond to your question. Dr. Pollock knows more about the situation than I do.

There is a great difference between Mexico and Brazil. Mexico was the best-behaved and most successful of the major debtor countries up until about a year and a quarter ago, in the eyes of the international community. In the meantime, it has emerged that the situation in Mexico has really moved from bad to worse. They have gone through a series of very discouraging domestic problems which really started with the discovery of oil. The worst thing that happened to Mexico was that it got rich and the normal, continuing stable relationship between the Government of Mexico and the private business sector became very weak and it is not now working. The Mexican government is proclaiming good policies which impress the international politicians and the press, but the fact is that the Mexican government today is pulling levers that are not connected to anything, and they are in a bad way.

In a recent issue of *Business Week*, there was a rather terrifying graph which shows that the payment on the servicing of the Mexican debt was equal to the Mexican revenues from oil. That was before the recent fall in the price of oil, and Mexico these days does not have very much except oil exports.

**Dr. Pollock:** Seventy-five per cent of Mexican exports are oil.

**Mr. Isbister:** The graph that I just referred to did not include any repayments of debt. Also, Mexico has had to postpone a meeting that was, I think, to have started now for the current rollover and renegotiation of its debts. The press is saying that they have postponed it to re-assess the impact on them of this change in oil prices.

[Traduction]

**Le président:** On ne saurait le permettre.

**M. Isbister:** Non.

**Le président:** A moins d'un imprévu, que nous n'espérons certes pas.

Avant de passer aux questions, je vais vous demander quelques observations sur un certain sujet. Si vous n'êtes pas en mesure de me répondre, j'invite M<sup>me</sup> Seaborn ou M. Dobell à demander à M. Coleman de le faire dans le cadre de son exposé de la semaine prochaine. J'aimerais que vous commentiez la situation de certains pays d'Amérique du Sud, par rapport à d'autres, particulièrement le Brésil et le Mexique, en ce qui concerne la récente chute des prix du pétrole, dans l'hypothèse où ceux-ci tomberaient à 15 \$. Je ne sais pas si les répercussions de cette situation peuvent être quantifiées, mais il me semble qu'on pourrait élaborer quelques scénarios. La chute des prix du pétrole semble empirer radicalement la position du Mexique, alors qu'elle améliore substantiellement celle du Brésil. Cette situation pourrait avoir des conséquences précises pour certaines banques fortement représentées au Mexique, mais pas pour d'autres qui ont une plus grande concentration de succursales au Brésil.

**M. Isbister:** Je suis peut-être à côté du plus grand expert canadien de l'Amérique latine, mais je vais avoir le courage de répondre à votre question. M. Pollock en connaît beaucoup plus que moi sur la situation.

Il y a une grande différence entre le Mexique et le Brésil. Aux yeux de la communauté internationale, jusqu'à il y a un an et quart, le Mexique était, parmi les principaux pays débiteurs, celui qui avait le mieux réussi et qui s'était le mieux comporté. Depuis lors, la situation dans ce pays est passée de mauvaise à pire. Il a éprouvé une série de problèmes intérieurs très décourageants qui ont commencé, en fait, avec la découverte du pétrole. La pire chose qui lui est arrivée est qu'il est devenu riche et que les relations normales et stables entre le gouvernement du Mexique et le secteur privé sont devenues très faibles, voire inopérantes à l'heure actuelle. Le gouvernement du Mexique proclame de beaux principes qui impressionnent la presse et les hommes politiques internationaux, mais il n'en tire pas moins actuellement des leviers qui ne sont reliés à rien, et il les tire à l'envers.

Dans un numéro récent de *Business Week*, il y a un tableau assez terrifiant où on apprend que le paiement du service de la dette mexicaine équivaut à toutes les recettes pétrolières du pays. Cela se passait avant la récente chute des prix du pétrole et, à part les exportations de pétrole, ce pays n'a pas grand chose en ce moment.

**M. Pollock:** Soixante-quinze pour cent des exportations du Mexique sont constituées de pétrole.

**M. Isbister:** Le tableau que je viens de mentionner ne comprenait aucun remboursement de la dette. En outre, le Mexique a dû retarder une réunion qui devait commencer incessamment pour discuter du roulement actuel et de la renégociation de ses dettes. Selon la presse, le gouvernement a retardé cette réunion pour réévaluer les conséquences de la chute des prix du pétrole.

*[Text]*

Brazil is a rather different story. Brazil, too, has very great debt problems. In fact, it is the largest debtor. However, Brazil has managed its economy a bit better than the Mexicans have. For example, Brazil in 1984, the year before last, when the world economy began to perk up a little, increased its exports in one year to the United States by 40 per cent. It increased its exports to the whole world by 25 per cent. Brazil has managed its exchange rate badly, but a little better than Mexico, and while it has had problems with refugee capital—in other words, with people taking their money out of the country—the situation in this area has not been as bad as it has been in Mexico.

However, before long, Brazil is going to be an oil producer and one of the troubles is that, although they will not suffer from the current oil price reduction, they will not make as much from their oil production.

**The Chairman:** No, but they are benefiting greatly now.

**Mr. Isbister:** Yes, they will benefit from the drop in oil prices since they are importing. However, I understand that their production will increase a little more quickly than people have realized.

**The Chairman:** I asked that question about oil because I think it is something that we might receive some figures on next week. It would seem to me that, when oil drops \$10 a barrel, as it may well do before this is over—or already has, I suppose—that to importing as opposed to exporting countries, it makes a difference of billions of dollars per year.

**Mr. Isbister:** Excuse me, Mr. Chairman, with all due respect. Although it is important to get this kind of data, as far as I am concerned, there is no chance of getting meaningful data by next week. The mere fact, for example, that Mexico has had to postpone that meeting I referred to earlier for some period of time in order to re-assess its own position, means, I am sure, that we will have to wait for some of the fact factories such as the World Bank to grind their massive computer systems. I am sure they will be doing it very quickly, but the data will not be available in a week.

**The Chairman:** Thank you for that observation, Mr. Isbister.

Turning now to questions from members of the committee, Senator Grafstein, do you have a question?

**Senator Grafstein:** I have two somewhat macro-issues that perhaps the committee, Mr. Isbister and Dr. Pollock could direct their attention to. I do not expect an answer, because I have asked these questions of most senior bankers and have not yet received an answer that is satisfactory. In fact, within the last three months in the course of other activities on behalf of the Senate, I talked to the presidents of five of our major banks and peripherally I asked the same questions of most of them. No one gave me a straight answer, but nobody disagreed with my thesis, which deals with interest rates.

*[Traduction]*

Le cas du Brésil est assez différent. Ce pays aussi a une très lourde dette; il est en fait le plus gros débiteur de la planète. Toutefois, les Brésiliens ont un peu mieux géré leur économie que les Mexicains. Par exemple, en 1984, c'est-à-dire il y a deux ans, lorsque l'économie mondiale a commencé à s'améliorer un peu, le Brésil a augmenté de 40p. 100 en un an ses exportations vers les États-Unis, et de 25p. 100 ses exportations mondiales. Il a mal géré son taux de change, mais l'a un peu mieux fait que le Mexique et, s'il a eu certains problèmes de fuites de capitaux—autrement dit, avec ceux qui transféraient leur argent hors du pays—la situation n'a pas atteint les mêmes proportions qu'au Mexique.

Toutefois, sous peu, le Brésil deviendra un producteur de pétrole et un des problèmes est que, s'il ne souffre pas de la chute actuelle des prix du pétrole, il ne fera pas autant de bénéfices que prévu de la production du pétrole.

**Le président:** Non, mais il en profite beaucoup à l'heure actuelle.

**M. Isbister:** Oui, il profite de la baisse des prix du pétrole puisqu'il en importe. Toutefois, je crois savoir que sa production augmentera un peu plus rapidement qu'on ne l'avait d'abord cru.

**Le président:** J'ai posé cette question au sujet du pétrole parce que je crois que nous risquons de recevoir des statistiques à ce sujet la semaine prochaine. Il me semble que si le prix du pétrole tombe à 10 \$ le baril, comme il peut très bien le faire dans les plus brefs délais—à moins qu'il ne l'ait déjà fait—la différence entre le fait d'être importateur ou exportateur représente des milliards de dollars par an.

**M. Isbister:** Excusez-moi, monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois. Certes, il est important d'obtenir pareilles données, mais autant que je sache, il n'y a aucune possibilité d'obtenir des chiffres significatifs d'ici la semaine prochaine. Par exemple, le simple fait que le Mexique ait été obligé de retarder pendant une certaine période la réunion à laquelle j'ai fait allusion un peu plus tôt afin de réévaluer sa propre position signifie, j'en suis certain, que nous devons attendre que les grandes institutions fournisseuses de statistiques comme la Banque mondiale fassent fonctionner leurs gros ordinateurs. Je suis certain qu'elles le feront très vite, mais les résultats ne seront pas disponibles dans une semaine.

**Le président:** Je vous remercie de cette observation, monsieur Isbister.

Passons maintenant aux questions des membres du comité. Sénateur Grafstein, avez-vous une question?

**Le sénateur Grafstein:** J'aimerais attirer l'attention de MM. Isbister et Pollock et des membres du comité sur deux questions macro-économiques. Je n'attends pas de réponse, puisque j'ai posé ces questions à des banquiers fort expérimentés et que je n'ai pas encore obtenu de réponse satisfaisante. En fait, depuis trois mois, dans le cadre d'autres activités au nom du Sénat, j'ai parlé aux présidents de cinq de nos grandes banques et je leur ai posé la même question à la fin de notre entretien. Personne ne m'a donné de réponse directe, mais personne était en désaccord avec ma thèse, qui porte sur les taux d'intérêt.



## [Text]

Part of the problem with international debt has to do with the interest rates. When you talk about debt accumulation and capitalization of debt and the rate of that—and I think, Mr. Isbister or Dr. Pollock, you put your finger on that—the capitalization of debt is escalating very quickly and is going out of sight, but that is a function of not only the debt that is outstanding but also the interest factor that you apply to the debt. For instance, with 7 per cent compounded over a five-year period, you find that the debt doubles. Therefore it lies in everybody's interest, I assume, and certainly the Third World, to reduce interest rates.

Therefore my question is: What is the reason for the historic spread between inflation and real interest rates, as we have seen happen within the last decade? It is the international financial system that is inhibiting the reduction of international rates? Is it Volcker's policy of attempting to protect western banks that keeps those spreads so high? I cannot remember any time in the recorded history of the western world when the spread has been so high.

We were told by every economist in the world five or seven years ago that when inflation went down interest rates would follow. Inflation has gone down dramatically—in Canada from 20-plus per cent, or whatever the rate was, to 4 per cent—yet the spreads are still there. Historically, they have been very high.

Is there any way we can get at that particular issue? There is no rationale for those spreads in the marketplace.

**The Chairman:** There is the fear held by some people that it has not gone down.

**Senator Grafstein:** Having explored that,—the fear of inflation is on the other side; economists over the past few years have forecasted lower interest rates and lower inflation rates. The expectation factor is no longer there. We know what interest rates are and what inflation rates are today, yet those real interest rates are still sitting there.

**Mr. Isbister:** The conventional wisdom—and this is the view of the Federal Reserve Board and many of the analysts on Wall Street in New York—is that it is inflation that lies at the root of this, and it is inflation in two different ways; it is the memory of the severity of the recent inflation, and the real continuing fear of what I mentioned briefly in my opening comments; that is, the implications of the debt problems of not so much the Third World countries but the United States government and governments such as the Canadian government in that they are not being managed very well. Because they are not, real interest rates are staying high. In other words, long term lenders have been bruised and they are looking at government debt structures and they are frightened. That is what I see as being the problem.

Incidentally, it is interesting to remember that during the period when Third World debts began to pile up in the 1970's real interest rates were actually negative. The bankers who lent too much, and the Third World governments which borrowed too much, were not completely mad during that period;

## [Traduction]

Une partie du problème de la dette internationale concerne les taux d'intérêt. Lorsque vous parlez d'accumulation de dettes et de capitalisation de la dette et des taux d'intérêt—je crois, monsieur Isbister ou monsieur Pollock, que vous avez touché le bon point—que la capitalisation de la dette grimpe très vite et atteint des proportions jamais vues, mais cela découle non pas seulement de la dette qui n'est pas payée, mais aussi du facteur des taux d'intérêt que vous appliquez à cette dette. Par exemple, avec un taux d'intérêt de 7 p. 100 composé sur une période de cinq ans, vous constatez que la dette double. Par conséquent, je présume qu'il est dans l'intérêt de tous, et certainement du tiers monde, que les taux d'intérêt soient réduits.

Par conséquent, ma question est celle-ci: quelle est la raison de l'écart historique entre le taux d'inflation et les taux réels d'intérêt, que nous avons constaté depuis dix ans? Est-ce le système financier international qui empêche la baisse des taux d'intérêt internationaux? Est-ce la politique adoptée par M. Volcker de protéger les banques occidentales qui maintient un écart si élevé? Je ne me rappelle d'aucune période dans l'histoire de l'Occident où l'écart ait été si élevé.

Il y a cinq ou sept ans, n'importe quel économiste du monde nous disait que la baisse des taux d'intérêt suivrait celle du taux d'inflation. Or ce dernier a diminué radicalement—au Canada, il est passé de 20 p. 100 et plus, qu'importe, à 4 p. 100—et pourtant, l'écart est toujours là. Historiquement, il a été très élevé.

Y a-t-il une façon d'aborder ce problème particulier? Rien ne justifie ces écarts sur le marché.

**Le président:** Certains craignent que le taux d'inflation ne soit pas vraiment réduit.

**Le sénateur Grafstein:** Après avoir étudié cette question, j'estime que la crainte de l'inflation ne joue plus; au cours des dernières années, les économistes ont prévu des taux d'intérêt et des taux d'inflation plus bas. Le facteur des anticipations inflationnistes n'existe plus. Nous connaissons les taux d'intérêt et le taux d'inflation d'aujourd'hui, et pourtant, les taux d'intérêt réels n'ont pas baissé.

**M. Isbister:** La sagesse classique—ceci est l'opinion du Federal Reserve Board et de nombreux analystes de Wall Street à New York—veut que ce soit l'inflation qui soit la cause de tout cela, de deux façons différentes: le souvenir de la gravité de l'inflation récente, et la crainte permanente de ce que j'ai mentionné brièvement dans ma déclaration préliminaire, c'est-à-dire les conséquences du problème de la dette, non pas tant des pays du tiers monde mais du gouvernement des États-Unis et des gouvernements comme celui du Canada qui administrent mal leurs affaires. Les taux d'intérêt demeurent élevés parce que nous sommes mal administrés; autrement dit, les prêteurs à long terme ont été échaudés et ils sont effrayés de voir l'ampleur des dettes publiques. C'est là, à mon avis, que réside le problème.

Soit dit en passant, il est intéressant de se rappeler qu'à l'époque où les dettes du tiers monde ont commencé à s'accumuler, dans les années 70, les taux d'intérêt réels étaient négatifs. En effet, les banquiers qui ont trop prêté, et les gouvernements des pays du tiers monde qui ont trop emprunté, n'étaient

## [Text]

if money is at negative interest rates, it is not completely crazy to borrow it until the day of reckoning comes. Now the day of reckoning is here, and you are right, they have been historically high.

**Dr. Pollock:** I wish to emphasize what I think Senator Grafstein has been suggesting; that is, the fiscal deficit of the United States has had an enormous impact on interest rates, not only because they are attracting a continuing funding of new issues on their own security markets, but also because they are attracting foreign savings.

One of the reasons for the high level of the U.S. dollar in the past is precisely the fact that the United States needed foreign savings. Its own domestic savings were not sufficient. Interest rates were kept high to attract both domestic and foreign savings. Therefore, a substantial amount—and I have seen estimates ranging between 20 and 40 per cent of the U.S. deficit—have been financed by foreign savings, including Canadian savings.

**Senator Grafstein:** My next question is also a macro-economic one and deals with both of your premises, which is the key to this stable growth, the key to stable international institutions, the key to international trading order and international justice.

I have looked into this question—and again, there is not a great debate among academics in our country, but there is in others—of western banks' lending practices in those nations that have an economy that tends to be more market driven than command driven. Some theoreticians say that we should be more mindful of ensuring that we tend to lend to, and enter into relationships on a lending basis with, market-driven economies more than with command- or administrative-driven economies—on the basis that growth would be more fairly dispersed throughout the economy and there would not be distortions, as has been the case in some South American countries, where enormous amounts of dollars were sent to them, which then flowed out through private means to accumulate in other places. It was thus not utilized to recycle through this economy, because it was a command-or administrative-driven economy as opposed to a market-driven economy.

Have either of you given any thought to that, or am I just chasing the will-of-the-wisp?

**Dr. Pollock:** On the contrary. I think this is at the heart of a very powerful ideological struggle that characterizes many in both the developing and developed worlds; namely, whether an economy that responds to the magic of the market is apt to be more growth prone than an economy that is planned, which, as I understood it, relates to your use of the phrase "a command-driven economy" and "a market-driven economy."

My feeling is that—and I have given a lot of thought to this—in almost every case the command-driven economy and the market-driven economy have been too extreme. The so-called Chilean miracle after Pinochet was attributed to the "Chicago Boys." My own feeling is that they went too far too fast in opening the economy. They are now, in part, suffering from precisely what you have said. There was an attraction of

## [Traduction]

pas complètement fous durant cette période; si les taux d'intérêt sont négatifs, il n'est pas complètement absurde d'emprunter jusqu'au jour où il faut rembourser. Maintenant, c'est le temps de rembourser et vous avez raison, les taux d'intérêt ont été historiquement élevés.

**M. Pollock:** Je tiens à faire ressortir ce que vient de dire le sénateur Grafstein; c'est-à-dire que le déficit des États-Unis a un effet énorme sur les taux d'intérêt, non seulement parce que ce pays attire un financement continu de nouvelles émissions sur son propre marché des valeurs, mais parce qu'il attire également l'épargne étrangère.

Une des raisons de la force traditionnelle du dollar américain est précisément le fait que les États-Unis ont eu besoin de l'épargne étrangère parce que son épargne intérieure n'était pas suffisante. Les taux d'intérêt ont été gardés élevés pour attirer l'épargne américaine et étrangère, et c'est pourquoi des sommes considérables—j'ai vu des estimations selon lesquelles elles variaient entre 20 et 40 p. 100 du déficit américain—ont été financées par l'épargne étrangère, y compris celle des Canadiens.

**Le sénateur Grafstein:** Ma prochaine question est également d'ordre macroéconomique et porte sur vos deux prémisses, c'est-à-dire la clé d'une croissance stable et de la stabilité des institutions internationales, et celle de l'ordre international des échanges et de la justice internationale.

J'ai examiné cette question—et encore une fois, il n'y a pas de grand débat parmi les universitaires dans notre pays, mais il y en a dans d'autres—sur les habitudes de prêts des banques occidentales dans des pays dont l'économie est plus axée sur le marché que sur le dirigisme. Certains théoriciens disent que nous devrions plutôt nous soucier de nous assurer que nous prêtons à des pays qui ont une économie de marché plutôt que ceux dont l'économie est dirigée ou administrative, parce que la croissance serait mieux distribuée et qu'il y aurait moins de distortions, comme cela a été le cas dans certains pays d'Amérique du sud, où des sommes énormes ont été prêtées mais se sont retrouvées dans des comptes privés ailleurs. Cet argent n'a pas été utilisé pour stimuler l'économie, puisqu'il s'agissait d'économies dirigées ou administratives par opposition à des économies de marché.

Avez-vous réfléchi sur cela ou est-ce déraisonnable?

**M. Pollock:** Au contraire, j'estime que ce débat est au cœur d'une lutte idéologique très forte qui sévit dans bien des pays en développement et industrialisés, c'est-à-dire dans quelle mesure une économie qui répond à la magie du marché aura-t-elle une croissance supérieure à une économie planifiée? Ce qui correspond, comme je l'ai compris, à vos deux expressions «économie dirigée» et «économie de marché».

A mon avis—et j'ai bien réfléchi sur cette question—dans presque chaque cas, l'économie dirigée et l'économie de marché ont été trop extrêmes. Le prétendu miracle chilien d'après Pinochet a été attribué aux financiers de Chicago. J'estime personnellement qu'ils ont été trop loin et trop vite en ouvrant l'économie. Ce pays souffre maintenant, en partie, du mal que vous avez précisément décrit. Il a attiré le capital étranger qui



[Text]

foreign capital which quickly came in and equally quickly went out; they eliminated tariffs too rapidly so that their own domestic industries disappeared almost overnight.

On the other hand, there is the Cuban model, which is perhaps totally command-driven. While growth has been more stable there, there have been other problems, problems of an economic and political nature. So, the issue you pose is an extraordinarily important one.

If I might say, Mr. Chairman, it underlies one of the problems of the Baker Plan. The developing countries are worried that the costs of the Baker Plan will be to open up the economies totally to the rest of the world, which would eliminate state enterprises, eliminate tariffs and attract foreign transnationals without inhibitions, which could be of great concern.

It is rather interesting to note the difference between Argentina and Mexico today. Just imagine the paradox: One year ago the Mexican Minister of Finance was named Finance Minister of the year by an international banking magazine. Argentina was considered a basket case. Now it is the other way around, which is rather amazing.

Argentina is now being considered as one of the first candidates for the Baker Plan rather than Mexico, but Argentina is hesitating. Why? Because it is difficult for a Latin American country, especially one that views itself as being a leader in Latin American, to be considered as being an instrument of the U.S. Treasury.

So, your point is very valid, Senator Grafstein.

**Senator Lapointe:** What importance do you attribute to administrative incompetence, corruption and political rivalries, and rivalries between particular tribes and groups in many countries?

**Mr. Isbister:** I have spent enough time in the African Development Bank and in some of the interior countries of Black Africa in recent years to take this question on. I will say, first, how little I know about it, but I think this is an absolutely first-rate problem.

In the notes that I distributed earlier I suggested that the committee take very seriously what are the things that the Third World countries must, themselves, do, and what things can they do.

As far as Africa is concerned, of course there is no point in putting it into the same balance as Latin America or Asia. Whatever you can do in the way of development in Asia and in Latin America, add 50 or 75 years to it for the African countries. We all know that the problems have to do with organization and tribalism. There is a shortage of trained people. When Nigeria became an independent country, the largest, most populous and, eventually, the richest country in Africa, there were six Nigerians with university degrees. That comment is relative to all of Africa.

In other parts of the world, former colonies became countries with far better infrastructures and far more education. Asia has traditions of education that surpass ours by far. Far

[Traduction]

en est ressorti tout aussi vite; il a éliminé trop rapidement les tarifs douaniers, de telle sorte que ses industries intérieures sont presque disparues du jour au lendemain.

D'un autre côté, il y a le modèle cubain, qui est une économie peut-être totalement dirigée. Certes, la croissance y a été plus stable, mais ce pays a connu d'autres problèmes économiques et politiques. Par conséquent, la question que vous posez est très importante.

On peut dire, monsieur le président, qu'elle pose un des problèmes du plan Baker, c'est-à-dire que les pays en voie de développement s'inquiètent que les coûts entraînés par ce plan ouvriront totalement la porte de leur économie au reste du monde, ce qui éliminera les entreprises d'État, les tarifs, et attirera les transnationales étrangères sans restriction, ce qui est très préoccupant.

Il est assez intéressant de constater la différence entre l'Argentine et le Mexique d'aujourd'hui. Imaginez simplement le paradoxe: il y a un an, le ministre mexicain des Finances était consacré le ministre des Finances de l'année par un magazine bancaire international. L'Argentine était considérée comme une cause perdue. Maintenant, c'est l'inverse, ce qui est plutôt étonnant.

C'est l'Argentine, plutôt que le Mexique, qui est désormais considéré comme un des premiers pays candidats au plan Baker parce qu'elle se comporte mieux, mais elle hésite. Pourquoi? Parce qu'il est un peu difficile pour un pays d'Amérique latine, spécialement un pays qui se considère comme un chef de file sur son continent, d'être considérée comme l'instrument du Trésor américain.

Ainsi, votre point est très valable, sénateur Grafstein.

**Le sénateur Lapointe:** Quelle importance attribuez-vous à l'incompétence administrative, à la corruption et aux rivalités politiques, ainsi qu'aux conflits entre divers groupes et tribus dans de nombreux pays?

**M. Isbister:** J'ai passé suffisamment de temps à la Banque africaine de développement et dans certains des pays de l'Afrique noire intérieure ces dernières années pour étudier cette question. Même si j'en ai assez peu appris sur le sujet, je dirais d'abord qu'il s'agit d'un problème fondamental.

Dans les remarques que j'ai distribuées antérieurement, j'ai invité le comité à examiner sérieusement ce que les pays du tiers monde doivent faire par opposition à ce qu'ils peuvent faire.

Pour ce qui est de l'Afrique, il ne sert évidemment à rien de la mettre sur le même pied que l'Amérique latine ou l'Asie. En matière de développement, pour faire la même chose dans les pays d'Afrique qu'en Asie et en Amérique latine, il faut ajouter 50 ou 75 ans. Nous savons tous que les problèmes concernent l'organisation et le tribalisme. Il y a une pénurie de cadres. Lorsque le Nigéria est devenu indépendant, le pays le plus vaste, le plus peuplé et, potentiellement, le plus riche d'Afrique, comptait six diplômés universitaires. Cette observation s'applique à toute l'Afrique.

Dans d'autres parties du monde, les anciennes colonies sont devenues des pays avec une infrastructure et un niveau d'éducation bien meilleurs. L'Asie a des traditions d'éducation qui

*[Text]*

more people in Korea are highly-educated than in Canada, in the United States or in Britain, proportionately speaking. That is not the situation in Africa, and that is a first-rate problem.

However, these are not problems which should lead us to turn our backs on Africa because, in many ways, it would be easy to isolate them. However, they are part of the organized, inter-dependent world.

**Dr. Pollock:** It is very tempting to give a quantitative answer to a qualitative question. That is a danger which, as a teacher, I try to guard against, but, in this instance, I am going to do it.

To what extent have corruption, inefficiency, rivalries and capital flight been responsible for the debt rather than the international trade and financial system? That is your question.

There is no doubt that they have been partly responsible, certainly in Latin America and probably more so in Africa. But William Cline, a very well-known debt expert in Washington, with Fred Bergsten, former Assistant Secretary of the Treasury, tried to quantify that question. They studied the flows of private international bank loans to Latin America and asked: What percentage was effectively or productively invested? They came to the conclusion that it was approximately four-fifths. That still leaves a significant gap, but it is not as big as some people think. Cline presented that estimate to a Senate committee analogous to this one. If you wish, I could provide that study to the staff.

**Senator Lapointe:** Could we not provide compulsory management courses to those in charge of management in some of these under-developed countries? If they do not know anything about management, how can they manage?

**Dr. Pollock:** I would think that might well be something your committee would want to look into, that is: To what extent could northern systems and administrative analysts help selecting developing countries in managing the nuts and bolts of their economies?

Of course, one has to be careful of national political sensitivities involved. Still, in the form of technical contributions, that could be a contribution from the north to the south.

**Mr. Isbister:** You have not only identified an important question, senator, but you have also zeroed in on the fact that Africa is the worst off. I believe the World Bank has taken the lead in organizing training for governmental personnel in black African countries.

A Canadian, who used to be the Vice-President of the World Bank, Irwin Weiner—not very well-known in his own country, but well-known in international circles—in fact is the person who, I think, has done more to organize these training courses than anyone else. If the subject proves to be important enough, a person like that could be made available or would be delighted to come and discuss this with you.

*[Traduction]*

surpassent de loin les nôtres. Il y a beaucoup plus de personnes instruites en Corée qu'au Canada, aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, toutes proportions gardées, ce qui n'est pas le cas en Afrique, d'où le problème fondamental.

Toutefois, ce ne sont pas des problèmes qui doivent nous inciter à tourner le dos à l'Afrique parce que, de nombreuses façons, il serait facile de l'isoler. Toutefois, l'Afrique fait partie du monde organisé et interdépendant.

**M. Pollock:** Il est très tentant de donner une réponse quantitative à une question qualitative. Comme professeur, c'est un danger que j'essaie d'éviter, mais dans cet exemple, c'est ce que je vais faire.

Dans quelle mesure la dette est-elle attribuable à la corruption, à l'inefficacité, aux rivalités et à la fuite de capitaux plutôt qu'au système commercial et financier international? Telle est votre question.

Il ne fait pas de doute qu'elle leur est partiellement attribuable, chose certaine en Amérique latine et probablement encore plus en Afrique. Mais William Cline, célèbre spécialiste de la dette à Washington, et Fred Bergsten, ancien secrétaire adjoint du Trésor, ont essayé de quantifier cette question. Ils ont étudié les échanges de prêts consentis à l'Amérique latine par des banques internationales privées et ont enquêté sur le pourcentage investi de manière efficace ou productive. Ils en sont venus à la conclusion que la proportion ainsi investie représentait environ les quatre cinquièmes du total. Le fossé reste appréciable, mais il n'est pas aussi considérable que certains le pensent. Cline a présenté ces chiffres à un comité du Sénat semblable au nôtre. Si vous le voulez, je pourrais fournir cette étude au personnel.

**Le sénateur Lapointe:** Ne devrions-nous pas imposer des cours de gestion aux responsables en la matière dans certains de ces pays sous-développés? S'ils n'y connaissent rien, comment peuvent-ils faire de la gestion?

**M. Pollock:** Votre comité voudra peut-être chercher à savoir dans quelle mesure les systèmes du Nord ainsi que les analystes administratifs peuvent aider certains pays en développement à bien faire fonctionner les rouages de leurs économies.

Ce pourrait être une contribution technique du Nord au Sud, mais il faut évidemment ménager les susceptibilités politiques.

**M. Isbister:** Non seulement vous avez relevé une question importante, sénatrice, mais vous avez aussi insisté sur le fait que l'Afrique est la pire. Je crois que la Banque mondiale est le chef de file en ce qui concerne l'organisation de cours de formation à l'intention du personnel gouvernemental œuvrant dans des pays de l'Afrique noire.

Un Canadien, qui a déjà été vice-président de la Banque mondiale, Irwin Weiner—il n'est pas très connu dans son propre pays, mais il l'est dans les cercles internationaux—en sait plus que quiconque sur le plan de l'organisation de ces cours de formation. Si la question se révèle suffisamment importante, vous pourriez inviter une personne comme lui à venir s'entretenir avec vous, et il en serait fort heureux.



[Text]

Efforts in this regard have been made. When I first went to work with the African Development Bank in the 1970s, when it was a new and fragile organization, I came home and told friends that, if I were 23 years old again, which, God forbid, I would organize a consulting firm to specialize in the training of governmental personnel in African countries.

However, our management consulting firms do not help at all when they go to primitive, under-developed countries to give advice on how to organize things. Our consultants understand computers and computer technology. They live in a different age. The problems of organization in those countries are problems of working in a country where the president of the central bank has great difficulty in dealing with a document that is only one page long. He can stare at it for six weeks before he will decide whether or not to sign it. It is a problem of getting the iron tip on the wooden plough and getting ahead slowly.

**Dr. Pollock:** I would differ. The issue is that the technology must be appropriate. Here in Ottawa the IDRC has begun to provide small-debtor development countries, on a very modest fee basis, with a computerized system for gathering debt data, and then interpreting the debt data for policy purposes. They do not offer that to Brazil. Brazil is large and sophisticated; it does not need it. They do not offer it to developing countries that are too primitive to handle it, but they have offered it to Sri Lanka and Grenada.

It is designed specifically for a small debtor country that does not have the technological capability of a larger country. So the northern country would have to take into account the words "appropriate technology."

**Mr. Isbister:** Exactly.

**The Chairman:** They might send a copy of that to some of our federal and provincial governments.

**Senator Yuzyk:** What probably affects most of the people in most of these countries is inflation. That has become a well-known phenomenon in recent years. The United States, Canada and some other countries have been quite successful in grappling with that problem. However, many of the other countries have been totally unsuccessful.

When we hear that the inflation rate is over 120 per cent, to me, that sounds catastrophic, particularly for the people in those countries.

Since I am not an economist, I do not understand how we were able to control this inflation rate. If we are able to control it, why can we not export these methods of control to those countries which need it the most? These are the big debtor countries.

**Dr. Pollock:** One of the great problems posed thus far in the "adjustment programs" applied to the debtor developing country that it must export more than it imports. There is therefore a real resource transfer. Your economy cannot perpetually ship out more real resources than it brings in. The supply of goods falls. One of the adverse effects of the adjustment programs

[Traduction]

On a fait des efforts à cet égard. J'ai commencé à travailler à la Banque africaine de développement dans les années 70, à l'époque où c'était une nouvelle organisation encore précaire et à mon retour au pays, je disais à mes amis que si j'avais à nouveau 23 ans—Dieu me pardonne—je mettrais sur pied une entreprise d'experts-conseils spécialisés dans la formation du personnel gouvernemental qui travaille dans les pays d'Afrique.

Nos entreprises d'experts-conseils en gestion ne sont toutefois d'aucune aide quand ils vont dans des pays en développement pour les conseiller sur la manière de s'organiser. Nos spécialistes comprennent les ordinateurs et les techniques informatiques. Ils vivent dans une époque différente. L'organisation pose des problèmes parce qu'il s'agit de pays où le président de la banque centrale a du mal à comprendre un document d'une page seulement. Il peut l'examiner pendant six semaines avant de décider de le signer ou non. Il y a beaucoup de défrichage à faire, et il faut progresser lentement.

**M. Pollock:** Je dirais plutôt que les techniques doivent être appropriées. Ici à Ottawa, le CRDI offre maintenant aux petits pays débiteurs, moyennant des droits très modestes, un service informatique de collecte et d'interprétation de données sur la dette. Il ne l'offre pas au Brésil, qui n'en a pas besoin; c'est un vaste pays où l'on retrouve les techniques de pointe. Il ne l'offre pas non plus aux pays en développement qui sont trop peu avancés pour en tirer parti. Mais il l'a offert au Sri Lanka et à la Grenade.

Ce service est conçu pour les petits pays débiteurs qui n'ont pas les possibilités techniques d'un grand pays. Le Nord doit donc bien comprendre la signification des termes «techniques appropriées».

**M. Isbister:** Exactement.

**Le président:** Ils pourraient faire parvenir un exemplaire de ces données à notre gouvernement fédéral ou à des gouvernements provinciaux.

**Le sénateur Yuzyk:** Ce qui touche probablement le plus la population dans la plupart de ces pays, c'est l'inflation. C'est un phénomène bien connu depuis les dernières années. Les États-Unis, le Canada et d'autres pays ont réussi à la juguler. Toutefois, bien d'autres n'y sont pas parvenus.

Quand on entend dire que le taux d'inflation est supérieur à 120 p. 100, cela me semble catastrophique, particulièrement pour la population du pays en cause.

Comme je ne suis pas économiste, je ne comprends pas comment nous avons pu contrôler notre inflation. Si nous sommes parvenus à le faire, pourquoi ne pourrions-nous pas exporter nos méthodes de contrôle aux pays qui en ont le plus besoin? Il s'agit des pays dont la dette est la plus importante.

**M. Pollock:** Jusqu'à maintenant, en ce qui concerne les programmes de rajustement, l'un des plus grands problèmes a été de convaincre les pays en développement qu'ils doivent exporter davantage qu'ils n'importent. Il y a donc un véritable transfert de ressources. On ne peut continuellement expédier plus de ressources réelles que n'en apporte l'économie. Les approvi-

[Text]

thus far has been precisely a struggle between real resource transfers and inflation.

Another is: When you devalue, which is also typically an essential element of these adjustment programs, you are increasing the prices of your imports, which we in Canada, face increasingly as our dollar devalues relative to the U.S. dollar.

Therefore, one of the unfortunate side effects thus far of the adjustment programs has been a stimulus to inflation. This is why the Baker plan has been given such attentive interest by Latins, because it emphasizes growth rather than retrenchment. The statistics on inflation are staggering. In 1980, the consumer prices in Latin America as a whole were 55 per cent. In 1985, they were 330 per cent. The inflationary spiral jumped after 1981 and, in particular, after 1982 when the adjustment programs came into effect. That is why the emphasis is now on growth. That is why my discussion began with an emphasis on growth as the way of checking inflation, as well as increasing GNP and employment.

**Senator Yuzyk:** But our growth has not been that spectacular in terms of bringing down inflation.

**Dr. Pollock:** I do speak in terms of its being spectacular, but I think that the United States and Canada, relatively speaking, have been much more successful than have many other countries in the world in finding a balance between inflation and growth. I thought your question was whether we could export our know-how. Under the existing demand-constraining adjustment programs, my answer is that this would be contradictory. The emphasis must be on supply-expansion and therefore growth.

**Senator Muir:** Mr. Chairman, I direct my question to Mr. Isbister. Quite a number of years ago, just after Nigeria received its independence, a delegation of six or seven Nigerians visited Parliament Hill. They had a couple of things in common—they were all about six feet six inches tall and they were all graduates of Cambridge and other schools in Britain. The developing countries were not, perhaps, prepared for independence, but did Britain do very much by way of providing the type of people needed for the civil service in the days when such countries received their independence?

**Mr. Isbister:** In my own experience, senator, there is an enormous difference between what the British did in the Caribbean and what they were able to do in Africa. Consider a country like Jamaica, for example, which has suffered from self-inflicted wounds, in recent years, which have resulted from bad policies. The country is in bad shape at the moment, but, when Jamaica became independent, it was really very well launched from its colonial state. It had an efficient police force; it had a judiciary made up of well-educated Jamaicans; and, although I am not in favour of having too many lawyers around, it had a sufficient number of well-educated lawyers. It had all of that sort of infrastructure in place. Its police force

[Traduction]

sionnements font défaut. Les programmes de rajustement ont été négatifs jusqu'à ce jour précisément parce qu'il y a eu opposition entre le transfert réel des ressources et l'inflation.

Autre problème: Quand on dévalue sa monnaie, ce qui fait partie intégrante des programmes de rajustement, on fait augmenter les prix de ses importations, comme c'est de plus en plus le cas au Canada, au fur et à mesure que se dévalue notre dollar par rapport à celui des États-Unis.

Jusqu'à maintenant, les programmes de rajustement ont donc malheureusement eu pour effet d'accroître l'inflation. C'est pourquoi le plan Baker a suscité tant d'intérêt chez les Latino-Américains, car il met l'accent sur la croissance plutôt que sur la réduction des dépenses. Les statistiques sur l'inflation sont stupéfiantes. En 1980, les prix à la consommation dans l'ensemble de l'Amérique latine étaient de 55 p. 100. En 1985, ils étaient de 330 p. 100. Le rythme de la spirale inflationniste s'est accéléré en 1981, et notamment après 1982, année de l'entrée en vigueur du programme de rajustement. C'est pourquoi on met maintenant l'accent sur la croissance. C'est aussi pourquoi j'ai commencé par discuter de cette question comme moyen de contrôler l'inflation et d'accroître le PNB ainsi que l'emploi.

**Le sénateur Yuzyk:** Mais notre croissance n'a pas été aussi spectaculaire par rapport à la réduction de l'inflation.

**M. Pollock:** Je ne dis pas qu'elle est spectaculaire, mais je pense que relativement parlant, les États-Unis et le Canada sont parvenus beaucoup mieux que bien d'autres pays du monde à réaliser un équilibre entre l'inflation et la croissance. Je pensais que vous vouliez savoir si nous pourrions exporter notre savoir-faire; dans le cadre du programme de rajustement actuel qui vise à limiter l'offre, je dirais que ce serait contradictoire. Il faut mettre l'accent sur l'expansion de l'offre, donc sur la croissance.

**Le sénateur Muir:** Monsieur le président, j'adresse ma question à M. Isbister. Il y a un certain nombre d'années, juste après que le Nigeria a obtenu son indépendance, une délégation de six ou sept Nigériens a visité la Colline du Parlement. Ces hommes avaient deux éléments en commun: ils mesuraient tous six pieds et six pouces, et ils étaient tous diplômés de Cambridge ou d'autres établissements de Grande-Bretagne. Les pays en développement n'étaient peut-être pas prêts pour l'indépendance, mais la Grande-Bretagne a-t-elle été d'un grand secours lorsqu'il s'est agi de fournir des personnes aptes à s'intégrer à la fonction publique à l'époque où ces pays obtenaient leur indépendance?

**M. Isbister:** D'après mon expérience, sénateur, il y a une différence considérable entre ce que les Britanniques ont fait dans les Antilles et ce qu'ils ont pu faire en Afrique. Prenons un pays comme la Jamaïque, par exemple, qui par de mauvaises politiques s'est portée elle-même préjudice ces dernières années. Elle est en mauvaise posture actuellement, mais à l'époque où elle est devenue indépendante, elle était très bien partie par rapport à la colonie qu'elle avait été. Elle avait un corps policier efficace; elle avait un appareil judiciaire dont les membres étaient des Jamaïcains instruits et elle avait—je suis contre la surabondance à cet égard—un nombre suffisant d'avocats. Elle avait toute cette infrastructure en place. Son



[Text]

was not corrupt. Consider for a moment the banana republics or the adjoining republics in Latin America and the difference between honesty and corruption in public service.

To go a little further than the Caribbean, the first country in the world to have universal free education was Guyana. The second country in the world to have universal free education was Barbados. Generally, however, in the African countries you see none of that sort of thing. There, there was no long, deliberate preparation for independence as there was in the Caribbean. The difference between the two sorts of countries is vast and the African countries illustrate it.

In some ways, the former French colonies are a little better off. I think that citizens of former colonies went to school in both Britain and in France, although the French did a little more than the British for the African countries. The Belgians did the least of all.

My suggestion is to compare the Caribbean with the African case studies. In doing so, honourable senators will see just how badly launched into independence some of those countries were. It was as if no one expected African independence in advance—as if we went into World War II and just came out of it with new countries.

**Senator Muir:** At the time of the visit of this delegation, everyone was very impressed by its members' education, knowledge, and, particularly, English accents. I just wondered whether that would only apply to a smattering of people in that country.

**Mr. Isbister:** They must have sent most of them. I used to figure, from what I had been told by Nigerians, that about six had been sent to England. You have mentioned that six people came here—perhaps all of that six were members of that delegation.

**Senator Muir:** The terms of reference of this committee are enormous and overwhelming, and in your paper, Mr. Isbister, you say that the committee will want to identify the major problems and decide what, if anything, can be done about them. As both witnesses have indicated, some of the most brilliant minds in the world have been working on this problem for some time now. Mr. Isbister, do you think that anything can be done about them, and can you confine your answer to 25 words or less?

**Mr. Isbister:** I tried to indicate my answer to that question in a preliminary way in the paper which I distributed this morning, and I did so in about 12 or 15 words. My answer is positive. I think that our job is to concentrate on the Canadian contribution to the solutions. What we are doing here is not to fix these problems in any fundamental way, because the world is not going to allow it. The situation is simply not conducive to that sort of solution. Our purpose is to avoid disaster, and that will require very constructive policies on the part of Canada and other countries. Yes, I think that it is possible, and, further, I think that it is necessary.

[Traduction]

corps policier n'était pas corrompu. Songez un instant aux républiques voisines d'Amérique latine et à la différence qu'elles présentent au niveau de la corruption dans la fonction publique.

Dépassées les Antilles, le premier pays du monde à avoir établi l'instruction gratuite universitaire a été la Guyane. Le deuxième a été la Barbade. Mais de façon générale, on ne trouve rien de ce genre dans les pays d'Afrique. Il n'y a pas eu en Afrique de longues préparations délibérées en vue de l'indépendance comme ce fut le cas dans les Antilles. La différence entre les deux types de pays est grande, et les pays d'Afrique en sont un bon exemple.

A certains égards, les anciennes colonies françaises sont un peu mieux. Je pense que les citoyens des anciennes colonies sont allés à l'école en Grande-Bretagne et en France; les Français en ont toutefois fait un peu plus que les Britanniques pour les pays d'Afrique. Ce sont les Belges qui en ont fait le moins.

Je propose de comparer les monographies sur les Antilles avec celles qui ont été faites concernant l'Afrique. Les honorables sénateurs verront alors jusqu'à quel point certains de ces pays étaient mal préparés à l'indépendance. C'est comme si personne n'avait prévu à l'avance l'indépendance des pays d'Afrique—comme si de nouveaux pays étaient immédiatement apparus après la Deuxième Guerre Mondiale.

**Le sénateur Muir:** A l'époque de la visite de cette délégation, tout le monde a été très impressionné par l'instruction, les connaissances et tout particulièrement l'accent britannique des membres. Je me demandais si cela ne s'appliquait qu'à une poignée d'habitants de ce pays.

**Mr. Isbister:** La plupart des membres de la délégation ont dû y être envoyés. D'après ce que des Nigériens m'avaient dit, je m'imaginais qu'environ six d'entre eux avaient été envoyés en Angleterre. Vous avez mentionné que six personnes étaient venues ici—peut-être étaient-ils tous membres de cette délégation.

**Le sénateur Muir:** Le mandat du comité est considérable, et dans votre document, monsieur Isbister, vous dites que le comité voudra définir les principaux problèmes et déterminer ce qu'on peut y faire, le cas échéant. Comme les deux témoins l'ont indiqué, certains des plus brillants esprits au monde s'attachent à ce problème depuis maintenant un certain temps. Monsieur Isbister, pensez-vous qu'on peut y faire quelque chose et pouvez-vous limiter votre réponse à vingt-cinq mots ou moins?

**Mr. Isbister:** J'ai essayé d'y répondre en quelque douze ou quinze mots dans le document préliminaire que j'ai distribué ce matin. Ma réponse est positive. Je pense que nous devons nous attacher à savoir quelle contribution le Canada pourrait apporter au règlement de ces problèmes. Il ne s'agit pas pour nous de les régler fondamentalement, car le reste du monde ne le permettrait pas. La situation ne se prête pas à pareille solution. Il s'agit pour nous d'éviter le désastre, et il faudra pour cela des politiques très constructives de la part du Canada et des autres pays. Oui, je pense que c'est possible et nécessaire.

[Text]

**The Chairman:** I might add to that, by way of comment, that the terms of reference, simply taken in their bald form, are admittedly enormous. However, as a committee, I think that we must face the fact that we are not here to try to solve all of the world's problems. Obviously, we cannot do that. We should specifically try to gain sufficient insight, first, and then concentrate on what a report of this committee would say to the Canadian government as to its participation in the IMF, the World Bank, and other such institutions. Should we increase our participation? Is our participation satisfactory? Is this the better way of using aid dollars? We must concentrate on matters of that sort. We should consider what Canada should be doing, specifically, relative to the organizations I have mentioned, as opposed to trying to settle all of the world's problems—albeit that they are inherent in these terms of reference—from this room.

**Dr. Pollock:** If I might, senator, I will pick up on the question of solutions. I distributed to this committee a paper from the North-South Institute on the Latin American debt crisis, which I co-authored with Professor Ritter of Carleton University. In it there is an attempt to come to grips with the matter of solutions. In Brief, there are four possible scenarios for the international debt problem. The first is a continuation of the present system, of the so-called "traditional" strategy, which involves adjustment programs, bridging loans, and growth in the north to bring the world back on its feet. That is the current strategy. The second scenario includes the technocratic solutions, one-shot solutions, the capping of interest rates, buy-back provisos, special issues of IMF liquidity, special drawing rates, special insurance techniques and so on. A series of such solutions has been put forward, many of which merit detailed examination. The third scenario is that the debtor countries could get together, to form a cartel or "debtors club" that would inform the creditors—not ask them, but tell them what will happen next. One example has been recently suggested by Fidel Castro. A much different modification has recently been put forward by President Alan Garcia Perez of Peru, who says, "We want to pay but we cannot pay fully now. We need to import, in order to grow. Therefore we will give creditors 10 per cent of our exports." The fourth scenario is what we call, in our paper, the "organic" solution. Four actors contributed to the current debt: The debtor developing countries, the private banks, the international financial institutions and the northern governments. In one way or another, although by varying degrees, they all contributed to the debt. They should therefore all sit down and contribute to a comprehensive solution. Perhaps that process is beginning, with the Baker plan, but it has not yet come to pass.

I believe, senator, that what will finally about is a mixture from each of the four scenarios. I believe that could be a worthy solution. Senator Grafstein asked whether there should be a command economy or a market economy. My answer to this question, as to his, is that there should be neither one nor

[Traduction]

**Le président:** En guise de commentaire, j'ajouterais que, de l'aveu général, notre mandat est considérable, même réduit à sa plus simple expression. Mais en tant que comité, je pense que nous devons bien nous rendre compte que nous ne sommes pas ici pour essayer de résoudre tous les problèmes du monde. De toute évidence, nous ne pouvons le faire. Nous devrions essayer d'acquiescer suffisamment de données sur les problèmes, puis nous concentrer sur ce que nous devrions dire dans notre rapport au gouvernement canadien au sujet de la participation de ce dernier au FMI, à la Banque mondiale et autres institutions semblables. Devrions-nous accroître notre participation? Celle-ci est-elle satisfaisante? Est-ce la meilleure façon d'utiliser l'argent que nous accordons sous forme d'aide? Nous devons nous attacher à des questions de ce genre. Nous devrions examiner ce que devrait faire le Canada, notamment par rapport aux organisations que j'ai mentionnées, plutôt que d'essayer de régler tous les problèmes du monde à partir de cette salle, quoiqu'il fassent tous partie de notre mandat.

**M. Pollock:** Si vous le permettez, sénateur, je commenterai la question des solutions. J'ai distribué au comité un document de l'Institut Nord-Sud sur la crise de la dette en Amérique latine, document que j'ai rédigé avec le professeur Ritter de l'Université Carleton. Nous cherchons à y démontrer les solutions. En bref, nous avons présenté quatre scénarios possibles en ce qui concerne le problème de la dette internationale. Le premier est le maintien du système actuel, c'est-à-dire de la stratégie traditionnelle, qui prévoit les programmes de rajustement, le financement provisoire et la croissance du nord pour le rétablissement de la situation dans le monde. C'est la stratégie actuelle. Le deuxième scénario englobe les solutions technocratiques, les solutions en un temps, la hausse des taux d'intérêt, les emprunts en régime de rachat, les émissions spéciales de liquidité du FMI, les droits de tirage spéciaux, les techniques spéciales d'assurance, etc. On y trouve toute une série de solutions semblables dont bon nombre méritent un examen détaillé. Dans le troisième scénario, on soutient que les pays débiteurs pourraient se réunir, former un cartel ou un «club de débiteurs» et informer les pays créditeurs—non pas le leur demander, mais le leur dire—de ce qui va se passer. Fidel Castro en a donné un exemple récemment et comme l'a dit à sa manière le président Garcia Perez du Pérou: «Nous voulons payer mais, nous ne pouvons vous rembourser intégralement maintenant. Nous devons importer pour favoriser notre croissance. Donc, nous vous donnerons 10p. 100 de nos exportations.» Le quatrième scénario est ce que nous appelons dans notre document la solution «organique». Quatre intervenants ont contribué à la dette actuelle: les pays en développement créditeurs, les banques privées, les institutions financières internationales et les gouvernements du Nord. D'une manière ou d'une autre, quoiqu'à divers degrés, ils y ont tous contribué. Ils devraient donc tous s'atteler à trouver une solution globale. Le plan Baker représente peut-être un premier pas, mais il n'a pas encore été adopté.

Je crois, sénateur, que nous en viendrons finalement une combinaison de chacun de ces quatre scénarios. Je pense que ce pourrait être une bonne solution. Le sénateur Grafstein a demandé s'il devrait y avoir une économie dirigée ou une économie de marché. Je répondrais ni l'une ni l'autre, mais plutôt



[Text]

the other solution; there should be a merging deal. There should be a merging of these four scenarios, the details of which are in the North-South Institute paper distributed to you this morning.

**Senator Cools:** I should like to thank the witnesses for their statements. I particularly appreciate your candour in addressing certain of the problems of Third World countries, because today we are living in a society which if one says anything that is too candid about problems in African countries or the Caribbean, one is very quickly accused of one or the other "isms".

My question follows on Senator Lapointe's, who inquired about the contribution and influence of tribal differences. In the instance of the Caribbean, I think it would be more insular and parochial rather than tribal. We all know that we are living in a world in which there are fierce ideological battles being fought. We also know that we are living in a world where the East-West conflict has dominated to a frightening extent. My question to both of you is: What impact on these problems do you think the ideological East-West, Soviet versus the rest of the world conflict, has had on these problems? I believe the best current example is Grenada, in the West Indies, where the rest of the English-speaking West Indies literally are having to bail it out. I do not expect you to make a value judgment, of course, but what do you think has been that impact?

**Dr. Pollock:** Let me start on that question, because I think it is a very important issue. At the end of World War II the two superpowers viewed the world as being bipolar. An East-West security trajectory characterized the world. The developing countries saw the world in a very different way. As having a North-South trajectory—not a bipolar world, but a group of developed nations in the North and a group of developing nations in the South. So there has been a post-war struggle, particularly through the United Nations, to focus world attention on either the East-West security-oriented, or the North-South developmentally-oriented trajectory.

One of my great concerns about the East-West conflict is that the emphasis on security now costs the world roughly \$1 trillion per year for armaments, whereas the North-South Official Development Assistance axis is only about \$35 billion: 30 times more expenditures on arms than on ODA. That is one way of answering your disturbing question.

The other is on ideology, and I think that, in a certain sense, you have also alluded to something that Senator Grafstein said. And also the question by Senator Lapointe, about the kind of advice we give. I am very worried that the current U.S. Administration will give advice that says "only the market, 100 per cent", while the East says "only a command economy, 100 per cent". Again it is a matter of balance. The problem is finding a centre; balancing the ideology of command versus market economies, and balancing security and development expenditures. These are indeed great problems. I fully agree.

[Traduction]

une combinaison. Il devrait y avoir une combinaison de ces quatre scénarios, dont les détails figurent dans le document de l'Institut Nord-Sud qu'on vous a distribué de matin.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais remercier les témoins de leurs déclarations. J'ai particulièrement apprécié l'honnêteté avec laquelle vous avez traité de certains problèmes du tiers monde, car aujourd'hui, nous vivons dans une société où si quelqu'un est trop honnête dans ses déclarations sur les problèmes des pays d'Afrique ou des Antilles, on a tôt fait de lui accoler un ou l'autre de ces mots qui finissent en «ismes».

Ma question fait suite à celle de la sénatrice Lapointe, qui demandait des renseignements sur la contribution et l'influence des différences tribales. Dans le cas des Antilles, je pense que ce sont des différences non pas tant tribales qu'insulaire et purement locales. Nous savons tous que nous vivons dans un monde où il y a de farouches luttes idéologiques. Nous savons que nous vivons dans un monde où le conflit Est-Ouest est terriblement dominant. Je vous pose à tous deux la question: A votre avis, quelle est l'incidence sur ces problèmes du conflit Est-Ouest, du conflit qui oppose les Soviétiques au reste du monde? Je crois que le meilleur exemple actuel est la Grenade, que les autres antilles anglophones devront littéralement renflouer. Je ne vous demande pas un jugement de valeur, évidemment, mais simplement votre avis quant à l'incidence de ce conflit?

**M. Pollock:** Permettez-moi de commenter d'abord cette question, qui est, à mon avis, très importante. À la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, les deux superpuissances considéraient le monde comme étant bipolaire; une trajectoire de sécurité Est-Ouest caractérisait le monde. Les pays en développement le considéraient d'une toute autre manière; ils voyaient plutôt une trajectoire nord-sud et à chaque extrémité, non pas un seul pays mais plutôt un groupe de pays au Nord et un groupe de pays en développement au Sud. Après la guerre, on a donc lutté, notamment par l'entremise des Nations Unies, pour attirer l'attention du monde sur cette trajectoire Est-Ouest axée sur la sécurité, d'une part, et sur la trajectoire Nord-Sud axée sur le développement, d'autre part.

L'un des inconvénients majeurs du conflit Est-Ouest est qu'il coûte maintenant au monde entier environ un billion de dollars par année en armement alors qu'environ 30 milliards de dollars seulement suivent la trajectoire Nord-Sud de l'aide officielle au développement. C'est donc dire qu'on dépense 30 fois plus en armement qu'en aide financière. C'est une façon quantitative de répondre à votre troublante question.

L'autre inconvénient tient à l'idéologie, et je crois qu'en un certain sens, vous avez également fait allusion à une chose que le sénateur Grafstein a dite tout à l'heure, et cela recoupe peut-être ce que la sénatrice Lapointe a dit au sujet du conseil que nous donnons. Je crains fort que l'actuel gouvernement américain ne donne des conseils qui se résument à ceci: «Ne vous occupez que du marché, exclusivement», tandis que l'Est dit «Dotez-vous d'une économie contrôlée à 100p. 100». Encore une fois, c'est une question d'équilibre. Le problème, c'est de trouver un juste milieu entre l'idéologie de l'économie contrôlée et celle de l'économie de marché, de même qu'entre les

[Text]

**Mr. Isbister:** I will pick that up briefly from a slightly different point of view, from a different aspect—not to disagree with what David Pollock has said. The North-South conflict, where it emerged, in best defined form, in the United Nations, could, in some ways, be seen as destructive, from the point of view of the normal Official Development Assistance process that has been going on over a period of 20 years—because something that had been going on, and was producing results, was replaced by this combative approach and political disputation that led nowhere. The United Nations became a factory of decibels.

I do not feel that the North-South dispute during that period was, in fact, destructive. I think it is wrong to see it that way. I think that what was happening, really, was the same thing that went on in this country, that we can recognize very well, when craft trade unions realized that they were not getting anywhere, and organized industrial unions. They tried to get bargaining power. The Third World was saying, in the North-South conflict, that they were going to try, in new ways, to form the equivalent of unions in order to get more leverage.

They did not do that with great skill. The accomplishments have seemed to be rather limited. But even now, when we begin to look for solutions to the debt problem, one of the things we see, for example, is that perhaps from the Third World we already begin to see emerging a kind of formula. We see that there is something that Peru said it would do, namely, that it would use 10 per cent of its foreign exchange earnings to service foreign debt. That was the ceiling. Nigeria, in another part of the world, has announced within the past few weeks that it is going to follow a similar policy.

Do we see a pattern emerging? It is that kind of thing of which the Third World becomes more competent as time goes on. Personally I am optimistic about this. I think that we are going to see solutions in which nothing very basic about the world really gets changed, but in which the balance between the World Bank and the International Monetary Fund is going to be changed. The World Bank is really far more experienced than the International Monetary Fund in managing long-term investment and development questions, and I think we will see a slight change in the centre of gravity and the relationship between the Bank and the Fund. Regarding the industrialized countries that have been cutting down on their contributions to official development assistance, I think we shall see those contributions restored. I think we shall see measures taken of financial policy in the industrialized countries, that will have stabilizing effects on interest rates in the whole world.

The crucial thing will be the forthcoming session of GATT, because, if we cannot emerge with new rules of the road that allow Third World countries better access to markets than they have been having recently, then there is not much else to be done. But there is a list of things on which progress can be made and on which Canadian contributions can be extremely

[Traduction]

dépenses consacrées à l'armement et celles qui sont destinées au développement. C'est effectivement là un grand problème, je suis parfaitement d'accord avec vous.

**M. Isbister:** Je vais aborder la question brièvement, d'un point de vue légèrement différent et non en vue de contredire David Pollock. Le conflit Nord-Sud, là où il s'est fait jour dans sa forme la mieux définie, soit aux Nations Unies, pourrait sous divers aspects être vu comme destructeur, si l'on tient compte de la façon dont l'aide officielle au développement est pratiquée depuis 20 ans parce que le système qui était en place et qui donnait des résultats a été remplacé par la méthode de l'affrontement et du désaccord politique, une approche qui ne conduit nulle part. Les Nations unies sont devenues le haut lieu de la protestation.

Je ne crois pas que le conflit Nord-Sud ait été destructeur pendant cette période. Je crois que c'est une erreur de le penser. Ce qui est arrivé, en fait, c'est que ce qui s'est déjà produit dans notre pays—et c'est parfaitement évident—lorsque les petits syndicats ouvriers se sont rendus compte qu'ils n'aboutissaient à rien, ils ont organisé des syndicats industriels. Ils ont essayé d'acquiescer un pouvoir de négociation. Dans le conflit Nord-Sud, le tiers monde a dit qu'il allait tenter de former l'équivalent des syndicats, d'une nouvelle manière, afin d'avoir plus d'influence.

Ils ne se sont pas montrés très habiles lorsqu'ils l'ont fait. Leurs réussites ont semblé assez limitées. Mais même aujourd'hui, lorsque nous essayons de trouver des solutions à leur problème d'endettement, nous voyons par exemple qu'une nouvelle formule et en train d'apparaître dans le tiers monde. Nous voyons le Pérou faire une chose qu'il avait promise, c'est-à-dire utiliser 10 p. 100 des devises étrangères qu'il gagne pour rembourser sa dette étrangère. Le Pérou n'est jamais allé aussi loin. Le Nigéria, dans une autre partie du monde, a annoncé, il y a quelques semaines à peine, qu'il allait appliquer une politique semblable.

Voyons-nous se dessiner une tendance? Le tiers monde n'est-il pas en train de devenir de plus en plus compétent dans ce domaine au fur et à mesure que le temps passe? Personnellement, je suis optimiste. Je crois que nous allons concevoir des solutions qui, fondamentalement, ne changeront rien au monde, mais qui modifieront l'équilibre entre la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. En fait, la Banque mondiale a beaucoup plus d'expérience que le Fonds monétaire international dans l'administration des investissements et du développement à long terme et il y aura un léger glissement du centre de gravité entre la Banque et le Fonds. Les pays industrialisés qui ont réduit leurs contributions à l'aide officielle au développement vont les augmenter à leur niveau initial. Je crois que nous allons voir les pays industrialisés apporter des modifications à leurs politiques financières qui auront des effets stabilisateurs sur les taux d'intérêt dans le monde entier.

La prochaine session des négociations du GATT aura une importance cruciale parce que si nous ne trouvons pas de nouvelles règles du jeu donnant aux pays du tiers monde un meilleur accès aux marchés, il n'y aura plus grand-chose à faire. Il y a pourtant une foule de domaines dans lesquels nous pourrions faire des progrès et où les contributions du Canada peu-



[Text]

important, because Canada has a voice in all of these matters. I think those are the things that we can concentrate on constructively and hope to make progress.

**Dr. Pollock:** Just one point, really for the information of the Committee. I believe that the Latin governments are anxious not to be confrontational. In this morning's *Globe and Mail*, at page 22 of the B section it says:

The gulf still dividing Latin American countries and their wealthy creditors was emphasized yesterday by financial officials from the debt-ridden area. They expressed fears that further austerity measures, demanded by the United States in particular, could provoke political crises in their fragile democracies.

Two things now are linked: debt and democracy, as well as debt and economic growth. I have not gone into the link between debt and democracy, but I will be very happy to do that since it is so important. Indeed, debt, development and democracy—the “Three Ds”—are closely interconnected. I think that the vast majority of Latin countries do not want confrontation on the debt. Fidel Castro has had no supporters at all. No other Latin country has yet linked export earnings with debt servicing as has Peru. They want to pay their debts. The issue is that in order to pay their debts they must earn the essential foreign exchange. They must export or obtain more capital inflows; that is the heart of the matter.

I would ask you to remember the two words, “Cartagena Agreement.” Eleven Latin debtor countries have grouped together, calling themselves the “Cartagena Group.” They are trying to come up with solutions—not confrontational solutions, but solutions other than or additional to those put forward thus far by the United States and the International Monetary Fund. I think they warrant very serious attention. I have been involved indirectly in the preparations for some of them. They are very balanced and technically oriented. I think they are worthy of very careful study indeed. I think that the Latin American countries—I cannot speak for African or Asian countries—wish to find an amicable solution which, as I said in my prior remarks, would contribute to their growth and therefore to their democracy.

**Senator Muir:** I just want to say how pleased I was to hear Dr. Pollock's comments regarding a planned economy and a market economy. This is something I have always promoted in the 29 years I have been on the Hill, at times to my own detriment and in the face of flak from individuals in both major parties. In Canada we have had to have government interference in certain areas. It is the only thing that we could have had to survive in those areas. A melding, as the doctor has said, of both economies is most important and probably that is one of the things that could take place in some of the South American countries.

[Traduction]

vent être extrêmement importantes, parce que le Canada a voix au chapitre dans tous ces domaines. Il serait profitable que nous concentrions nos efforts sur l'atteinte de ces objectifs car nous pourrions faire de réels progrès.

**M. Pollock:** Je voudrais ajouter une seule petite chose, pour l'information du comité. Je crois que les gouvernements de l'Amérique latine tiennent à tout prix à éviter la confrontation. Dans le *Globe and Mail* de ce matin, à la page 22 de la section B, on lit:

Le fossé qui sépare toujours les pays de l'Amérique latine et leurs opulents créanciers a été mis en relief hier par les experts financiers de ces pays criblés de dettes. Ils ont dit craindre que les mesures supplémentaires d'austérité financière, exigées plus particulièrement par les États-Unis, ne provoquent des crises politiques dans leurs démocraties fragiles.

Il y a donc maintenant un lien entre deux choses: l'endettement et la démocratie, de même qu'entre l'endettement et la croissance économique. Je n'ai pas parlé du rapport qu'il y a entre l'endettement et la démocratie, mais je serais très heureux de le faire puisque c'est très important. En fait, la dette, le développement et la démocratie, les «trois D», sont étroitement liés. Je crois que la vaste majorité des pays d'Afrique latine ne veulent pas d'affrontement au sujet de leur dette. Personne n'a appuyé Fidel Castro. A part le Pérou, aucun pays de l'Amérique latine n'a encore utilisé les gains tirés de ses exportations pour rembourser sa dette. Tous ces pays veulent payer leurs dettes. Le problème, c'est que pour le faire, ils doivent gagner les devises étrangères qui sont essentielles. Ils doivent exporter ou réussir à attirer les capitaux chez eux. C'est absolument primordial.

Je voudrais que vous vous rappeliez l'expression «Accord de Cartagena». Onze pays endettés de l'Amérique latine se sont regroupés et se sont appelés le Groupe de Cartagena. Ils tâchent de trouver des solutions ne comportant pas d'affrontement, des solutions autres que celles qu'ont proposées jusqu'à maintenant les États-Unis et le Fonds monétaire international ou les complétant. Je crois qu'ils méritent une attention toute particulière. J'ai participé indirectement à la mise au point de certaines d'entre elles. Elles sont très équilibrées et orientées vers la technique. A mon avis, elles méritent une étude très approfondie. Les pays de l'Amérique latine—je ne peux parler des pays d'Afrique ou d'Asie—souhaitent trouver une solution à l'amiable qui, comme je l'ai dit tout à l'heure, contribuerait à leur croissance et, par conséquent, stabiliserait davantage leurs démocraties.

**Le sénateur Muir:** Je tiens simplement à dire à quel point j'ai été heureux d'entendre ce que M. Pollock a dit au sujet d'une économie planifiée et d'une économie de marché. C'est là un principe que j'ai toujours défendu au cours des 29 années que j'ai passées sur la Colline du Parlement, parfois à mon détriment et en dépit des attaques soutenues de certains membres des deux principaux partis. Au Canada, il a fallu que le gouvernement intervienne dans certains domaines. C'était la seule façon d'assurer leur survie. Comme M. Pollock l'a dit, un mélange des deux types d'économie est extrêmement important

[Text]

**The Chairman:** From the proceedings this morning, I detect a degree of what it is we should be looking at from the Canadian point of view. It is only a beginning, but—some of you may object and if you do say so—it seems to me that, first, there is no one solution insofar as the IMF and the World Bank are concerned and our participation in those organizations insofar as South America and Africa are concerned. They are very different situations. It may be a little too strong to say that Africa has an aid problem as opposed to a debt problem, whereas South America has a debt problem, though, as Dr. Pollock has pointed out, many of the countries are anxious to see things arranged in such a way that the debts will eventually be paid, much as it may seem almost impossible since we can get nothing more than interest from them for years to come.

The question we should pursue in the forthcoming meetings is the very question Dr. Pollock has raised. We have all read in the papers that some economists have criticized the IMF for being too tough in its conditions for rescheduling debt. By the same token, I feel that it would be necessary to pursue with you some of your observations about the necessity for capital to enable these countries to pay for their imports and the fact that they must have imports if they are going to grow. This also ties into planned and non-planned economies, because it depends on the type of influence involved. For example, if you are importing capital goods to build factories that will produce wealth in the future, it is very different from importing Mercedes motor cars and Cartier jewellery. I think that where Chile may have gone wrong is that it dropped its tariffs to such an extent that it destroyed its internal industry and there was no restriction put on the importation of luxuries to a degree that the economy could not afford them. So what that capital is used for is important. Importing simply luxuries is increasing your standard of living with mirrors and too many of us, including northern countries, have been guilty of doing just that. In our case it is with debt, not imported capital.

**Dr. Pollock:** I used the word "essential" imports, but you are absolutely right—"essential" meaning productive.

**The Chairman:** So the IMF does have to put on some strictures.

On Senator Grafstein's and Senator Muir's point about market and non-market economies, I would think that you could have that discipline in either a market economy or a non-market economy and you could also have a lack of discipline in both kinds of economies with respect to the nature of capital imports. Romania is a good example of a country with a planned economy that has decided that debt is no good, and it using Draconian measures to pay off its foreign debt so that its interest payments will not go against it. So we will need to hear more and study more the types of conditions and rules

[Traduction]

et c'est probablement une des choses qui pourraient arriver dans certains pays d'Amérique du Sud.

**Le président:** D'après ce qui s'est dit ce matin, j'ai une certaine idée de ce que le Canada devrait chercher à faire. Ce n'est qu'un début, mais—certains d'entre vous s'opposent à ce que je vais dire, auquel cas je les prierais de s'exprimer—il me semble que, d'abord, en ce qui concerne l'Amérique du Sud et l'Afrique, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale de même que notre participation à ces deux organismes ne sont pas la seule solution. Ce sont des choses tout à fait différentes. Il serait peut-être un peu exagéré de dire que le problème de l'Afrique réside dans l'insuffisance de l'aide qu'elle reçoit et non dans l'importance de sa dette, alors que l'Amérique du Sud a un problème d'endettement, bien que, comme M. Pollock l'a souligné, beaucoup des pays endettés tiennent à conclure des arrangements leur permettant de payer leurs dettes, aussi impossible que cela puisse sembler puisque pendant de nombreuses années, ils ne pourront payer que les intérêts.

La question que nous devrions étudier au cours des prochaines séances est celle que M. Pollock a soulevée. Nous avons tous lu dans les journaux que certains économistes ont dénoncé le FMI pour la trop grande sévérité des conditions auxquelles il rééchelonne la dette de ces pays. De même, je crois nécessaire d'approfondir certaines de vos observations au sujet de la nécessité de prêter à ces pays pour les aider à payer leurs importations et du fait qu'ils ne pourront se développer sans importations. Cela nous amène également au sujet des économies planifiées et non planifiées qui dépendent de la nature de l'influence exercée. Par exemple, si ces pays importent des biens de production pour construire des usines et produire ainsi de la richesse, ce n'est pas du tout comme importer des Mercedes-Benz et des bijoux Cartier. Je crois que l'erreur du Chili a probablement été de réduire ses tarifs à tel point que les importations ont détruit l'industrie chilienne et que les Chiliens ont importé trop de biens de luxe pour la capacité d'absorption de leur économie. Par conséquent, ce à quoi servent les capitaux est important. Le fait d'importer uniquement des biens de luxe donne une fausse impression de hausse du niveau de vie, et c'est exactement ce qu'ont fait trop d'entre nous, y compris les pays du Nord. Dans notre cas, nous l'avons fait en nous endettant, et non en important des capitaux.

**M. Pollock:** J'ai parlé d'importations «essentiels», mais vous avez absolument raison, il fallait plutôt dire «productives».

**Le président:** Par conséquent, le FMI est obligé d'imposer certaines restrictions.

Quant à ce que le sénateur Grafstein et le sénateur Muir ont dit au sujet des économies de marché et de celles qui ne sont pas de marché, cette discipline pourrait être appliquée à l'une ou à l'autre de même que l'une et l'autre pourraient montrer un manque de discipline en ce qui concerne la nature des importations de biens de production. La Roumanie fournit un bon exemple de pays à économie planifiée qui a décidé que l'endettement n'est pas une bonne chose et qui a pris des mesures draconiennes pour rembourser sa dette étrangère de manière à ne pas être étouffé par les intérêts. Nous devons donc étudier davantage les conditions et règles auxquelles le



[Text]

which Canada should support in dealing with the IMF, if we are going to support it fully and give it even more money.

**Mr. Isbister:** This is really what I was reaching for when I said that I think that one of the elements of the kind of solution we are reaching for will involve some shift in influences between the IMF and the World Bank. The World Bank is really a much more comfortable and expert organization than the IMF to move along the lines that you are now suggesting.

**The Chairman:** I have always understood that the function of the IMF over the years, until recently, has been different, more of a central banker for the world, whereas the World Bank has been an actual funding organization to give people capital. I have had the general impression in the back of my mind in recent years that the World Bank and the regional banks have been much more business-like in advancing money to the Third World than aid organizations. It would not be beyond the consideration of this committee to look into the proportions of Canada's foreign aid, if you would like to take the total package of what we put in the IMF, the world banks and CIDA, that should be given out and the type of aid that CIDA gives, as opposed to the kind of aid that goes through the World Bank and the IMF. I am not suggesting that we undertake a full study of CIDA, but it is an agency where a good portion of our aid comes from. We talk about Canada's foreign aid being .5 per cent of GNP and a desire to get it to .7 per cent or whatever. I am wondering here whether that proposal refers to just CIDA type aid or does it include contributions being made—

**Mr. Isbister:** That is a figure that is comprehensive. It includes bilateral aid to CIDA and multilateral aid through the regional banks and the World Bank. About 80 per cent of Canadian aid is bilateral and about 20 per cent is multilateral.

**The Chairman:** Mr. Isbister, I must pick you up on one remark you made earlier and that was that the worst thing that happened to Mexico was that it got rich by discovering oil. Surely the worst thing that happened to Mexico was that the discovery of oil was so badly managed. A country can hardly suffer from discovering and developing great wealth within that country unless that great wealth is taken and squandered.

**Mr. Isbister:** I have always had this wonderful feeling that if I got rich, I would administer it well. However, the fact is that countries that have become rich quickly have turned out to administer that wealth very badly. This has been the case with Nigeria, with Trinidad and also now with Mexico. Mexico started off with some pretty good ideas, but the countries that became rich overnight out of the OPEC oil deals—

**The Chairman:** I see. You are prefacing your remark now by saying that they got rich quickly. It seems to me that a country should be better off, not worse off, by discovering oil if they can manage their affairs properly.

[Traduction]

Canada devrait souscrire, au FMI, s'il décide de l'appuyer sans réserve et même d'y contribuer davantage.

**M. Isbister:** C'est précisément à cela que je voulais en venir lorsque j'ai dit qu'à mon sens, l'un des éléments de la solution que nous recherchons résidera dans un glissement du centre de gravité entre le FMI et la Banque mondiale. Cette dernière a beaucoup plus d'expérience que le FMI et serait beaucoup plus en mesure de manœuvrer de la façon que nous proposons.

**Le président:** Il m'a toujours semblé que jusqu'à tout dernièrement, la fonction du FMI était différente et que le Fonds jouait plutôt le rôle de banque centrale pour le monde entier alors que la Banque mondiale était un véritable organisme de financement distribuant des capitaux aux divers pays. Ces dernières années, j'ai eu l'impression générale que la Banque mondiale et les banques régionales ont agi beaucoup plus comme des entreprises commerciales en avançant des capitaux aux pays du tiers monde plutôt qu'aux organismes d'aide. Ce ne serait pas dépasser l'ordre de renvoi de notre comité que de jeter un coup d'œil sur l'importance de l'aide étrangère canadienne, en tenant compte de tout ce que nous contribuons au FMI, à la Banque mondiale et à l'ACDI et de l'aide que donne cette dernière, par opposition à celle qu'accordent la Banque mondiale et le FMI. Je ne dis pas que nous devrions faire une étude exhaustive de l'ACDI, mais simplement qu'une bonne partie de l'aide que nous donnons passe par elle. On dit souvent que l'aide étrangère du Canada correspond à 0,5 p. 100 de son PNB et qu'il faudrait la porter à 0,7 p. 100. Je me demande si on parle simplement de l'aide que procure l'ACDI ou si cela inclut nos contributions à . . .

**M. Isbister:** Ce chiffre englobe tout. Il inclut l'aide bilatérale à l'ACDI et l'aide multilatérale que nous donnons par l'intermédiaire des banques régionales et de la Banque mondiale. L'aide canadienne est bilatérale à environ 80 p. 100 et multilatérale à 20 p. 100.

**Le président:** Monsieur Isbister, je dois revenir à une chose que vous avez dite au sujet du Mexique: la pire chose qui lui soit arrivée est qu'il soit devenu riche en découvrant du pétrole. Je crois que la pire chose qui lui soit arrivée est que le pétrole qu'il a découvert ait été si pitoyablement administré. Un pays qui découvre du pétrole et met ses gisements en valeur ne peut avoir de difficultés financières que si cette grande richesse est dilapidée.

**M. Isbister:** Je me suis toujours dit que si je devenais riche, j'administrerais bien ma fortune. Cependant, le fait est que des pays qui sont devenus riches rapidement ont très mal administré leur richesse. Cela a été le cas du Nigéria et de Trinidad et c'est maintenant le cas du Mexique. Au départ, il avait de très bonnes idées, mais les pays qui sont devenus riches du jour au lendemain grâce à l'OPEP . . .

**Le président:** Je vois. Vous tenez à préciser qu'ils sont devenus riches rapidement. Il me semble qu'un pays qui découvre du pétrole sur son territoire devrait être en meilleure posture financière, s'il administre bien ses affaires, et non avoir des difficultés économiques.

[Text]

**Mr. Isbister:** Yes, but the trouble is that they did not. They were all too human.

**The Chairman:** Senators, as we have now reached our full time, I will bring the meeting to a close with the simple comment that I think, overall, it is interesting, as Mr. Isbister and Dr. Pollock said in their presentation, that we have substituted words such as "re-cycling" for "borrowing" and "cash requirements" for "deficits". Perhaps the old words were so pejorative that we had to find new ones that would not sound so bad.

Honourable senators, we stand adjourned until next Tuesday at the same time, when, as I announced earlier, we will hear from Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister of the Department of Finance. At that time, we can receive from him specific facts and figures from the department's point of view.

Before adjourning, I would like to thank on your behalf Dr. Pollock and Mr. Isbister for joining, on a part-time basis, the staff of this committee and for their presentations here this morning. Thank you very much.

**Mr. Isbister:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**Dr. Pollock:** My thanks too, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Isbister:** C'est vrai, mais le problème, c'est que le Mexique a mal administré ses affaires. Les administrateurs étaient vraiment trop humains.

**Le président:** Sénateurs, comme nous avons épuisé le temps dont nous disposions, je vais mettre fin à la séance en disant simplement que tout compte fait, c'est une excellente chose, comme MM. Isbister et Pollock l'ont dit dans leur mémoire, d'avoir remplacé les termes «emprunt» par «recyclage» et le terme «déficit» par «besoins de liquidités». Les anciennes formules étaient tellement péjoratives que nous avons dû en trouver de nouvelles qui ne feraient pas une aussi mauvaise impression.

Honorables sénateurs, le comité s'ajourne jusqu'à mardi prochain à la même heure; comme je l'ai annoncé tout à l'heure, nous accueillerons alors M. John Coleman, sous-ministre adjoint du ministère des Finances. Il nous donnera alors des faits et des chiffres précis pour corroborer le point de vue du ministère.

Avant d'ajourner la séance, je tiens à remercier en votre nom, MM. Pollock et Isbister pour avoir fait partie—à temps partiel—du personnel de notre comité et pour leur témoignage de ce matin. Je vous remercie beaucoup, messieurs.

**M. Isbister:** Je vous remercie, monsieur le président.

**M. Pollock:** Moi de même, monsieur le président.

La séance est levée.





















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Special advisors to the Committee:*

Mr. Claude Isbister,  
Dr. David Pollock.

### *Conseillers spéciaux auprès du comité:*

M. Claude Isbister,  
M. David Pollock.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Foreign  
Affairs**

**Affaires  
étrangères**

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, February 4, 1986

Le mardi 4 février 1986

Issue No. 3

Fascicule n° 3

**Second Proceedings on:**

**Deuxième fascicule concernant:**

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fond monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déferées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 4, 1986  
(38)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11:10 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Murray, Rowe, van Roggen and Yuzyk. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Cools.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. John C. Coleman, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch;

Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance and Development Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination of Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Dr. Coleman who made a statement. The witnesses answered questions.

At 1:12 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m. on Tuesday, February 11, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 FÉVRIER 1986  
(38)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Murray, Rowe, van Roggen et Yuzyk. (9)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Cools.

*Également présent:* Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du ministère fédéral des Finances:*

M. John C. Coleman, sous-ministre adjoint, Direction des finances et commerce internationaux.

M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des finances et du développement internationaux.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada au système financier international et à ses institutions.

Le président présente M. Coleman qui fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

A 13 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures, le mardi 11 février 1986.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 4, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11 a.m. to consider Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are continuing today with the committee's study of its most recent reference to look at Canada's participation in international financial institutions. We have with us as a witness this morning Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch, Department of Finance. Mr. Coleman has had a long career with the department, including periods between 1972 and 1974 at the IMF in Washington and between 1976 and 1979 in the OECD mission of Canada in Paris. He was appointed Assistant Deputy Minister of International Trade and Finance last year.

Mr. Coleman is accompanied this morning by Mr. Fortin, the Assistant Director; Mr. Brian Hunter and Mr. Soe Lin of the International Finance and Development Division of the department.

We will ask Mr. Coleman this morning to describe the international financial institutions; how they function; and how Canada participates in this system. He will also deal with the Third World debt crisis.

Next Tuesday our witness will be Mr. Sidney Dell, a senior fellow of the United Nations Institute for Training and Research in New York, who will look at the impact of the international financial system from the perspective of the less-developed countries, how the institutions' operations affect their debt problems and what changes they might wish to see.

Senator Lapointe has kindly agreed to lead off the questioning today following Mr. Coleman's presentation. Would you now begin, Mr. Coleman, please?

**Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch, Department of Finance:** Honourable senators, it is a real honour to be with you today as your first government witness. I am particularly honoured that I follow Claude Isbister and David Pollock who have a very high reputation in the matters which are the subject of your inquiry.

My colleagues, who are with me, have prepared some background tables and some speaking notes for me, which we will make available to you either now or at the end of the session. I have written out in longhand some personal notes which I will follow as I speak to you now. I would ask you to consider both versions to be of equal validity and, perhaps, the notes my colleagues have prepared have even greater validity.

**Senator MacEachen:** Could we have that background material now?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 février 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la participation du Canada au système financier international et à ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui l'étude du dernier ordre de renvoi du Comité, qui consiste à examiner le rôle du Canada au sein des institutions financières internationales. Nous avons avec nous ce matin M. John Coleman, sous-ministre adjoint à la Direction des finances et du commerce internationaux, au ministère des Finances. M. Coleman a fait au Ministère une longue carrière, entrecoupée de séjours au FMI, à Washington, entre 1972 et 1974, et à la mission canadienne à l'OCDE, à Paris, de 1976 à 1979. Il a été nommé, l'an dernier, sous-ministre adjoint aux finances et au commerce internationaux.

M. Coleman est accompagné ce matin de M. Fortin, directeur adjoint de la Division des finances et du développement internationaux, ainsi que de MM. Brian Hunter et Soe Lin, de la même division.

Nous demanderons ce matin à M. Coleman de nous décrire les institutions financières internationales et leurs rouages, ainsi que le rôle qu'y joue le Canada. M. Coleman nous parlera également de la crise d'endettement des pays du Tiers-Monde.

Nous recevons mardi prochain M. Sidney Dell, membre éminent de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, à New York, qui nous expliquera comment les institutions financières internationales sont perçues par les pays moins développés, comment leurs opérations influent sur les problèmes d'endettement de ces pays et quels changements ceux-ci aimeraient y voir apporter.

Le sénateur Lapointe a aimablement accepté de poser la première question aujourd'hui, lorsque M. Coleman aura terminé son exposé. Voulez-vous commencer maintenant, s'il vous plaît, monsieur Coleman?

**M. John Coleman, sous-ministre adjoint, Direction des finances et du commerce internationaux, ministère des Finances:** Honorables sénateurs, c'est pour moi un grand honneur que d'être parmi vous aujourd'hui, à titre de premier témoin du gouvernement. Je suis particulièrement flatté de suivre Claude Isbister et David Pollock, qui font autorité dans le domaine que vous étudiez actuellement.

Les collègues qui m'accompagnent aujourd'hui ont préparé à mon intention des tableaux documentaires et des notes qui vous seront distribués maintenant ou à la fin de la séance. J'ai également certaines notes personnelles en clair, que je suivrai pour mon exposé. Je vous demanderais d'accorder la même attention à ces deux versions, quoique, à bien y penser, les notes de mes collègues soient peut-être plus intéressantes que les miennes.

**Le sénateur MacEachen:** Pourrions-nous avoir cette documentation maintenant?



[Text]

**The Chairman:** The clerk tells me that it has been distributed.

**Mr. Coleman:** The background notes of the various institutions have been circulated, but my speaking notes, which my colleagues have prepared for me, have not as yet been reproduced. They should be available whenever the Xerox machine permits it.

I read the transcript of the testimony you heard last week and was somewhat dismayed to see the number of issues which were left for John Coleman to answer. I want to assure you that I will not be able to cover in one session anything like the vast array of issues which you face.

The focus of my remarks will be on the international debt situation. The material that I have circulated gives descriptions of the various institutions of which Canada is a member which deal with these problems. It seems to me it might be a little dry if I were to go through with you the ABCs of the IMF and the World Bank. You will find that in the background material.

Claude Isbister, who spoke to you last week, warned you that every one of your witnesses would have his own point of view and that you should take what was said to you with a grain of salt. You will be hearing the point of view of a finance bureaucrat this morning, who has more of a street-fighter's appreciation of these issues than that of an academic. There are my colours.

**Senator Hicks:** I have in front of me a sheet called, "Multilateral Development Bank Lending." It then lists the loans from 1980 to 1985 of the World Bank, the Inter-American Bank, and so on. Are these figures cumulative totals or are they the amounts lent in each of the years concerned?

**Mr. Coleman:** They are annual lending levels. The World Bank, for instance, in 1985, lent \$11.3 billion U.S. dollars. IDA, its soft-loan affiliate, lent just over \$3 billion.

**Senator Hicks:** Do we have the accumulated totals available to us or should I be frightened to look at those?

**Mr. Coleman:** I am not sure whether we brought those with us. Perhaps my colleague, Mr. Hunter, can tell me that.

**Senator Hicks:** Perhaps I am out of order, but I just wanted to know what these figures represented.

**The Chairman:** It will make it easier if you and other members of the committee can follow the tables.

**Senator Hicks:** I withdraw my further question about the totals. Perhaps we can deal with that later.

**Mr. Coleman:** We would be pleased to provide any further information to honourable senators after this presentation. When you have had an opportunity to look through this material, if you find there are gaps, we will be happy to try to fill them.

[Traduction]

**Le président:** Le greffier m'a dit qu'elle a déjà été distribuée.

**M. Coleman:** La documentation provenant des diverses institutions a été distribuée, mais les notes que mes collègues qui m'ont préparées en vue de mon allocution ne sont pas encore photocopiées. Elles devraient vous être distribuées dès que la photocopieuse le permettra.

Après avoir lu la transcription du témoignage que vous avez entendu la semaine dernière, j'étais un peu découragé pour le nombre de questions auxquelles on m'a laissé le soin de répondre. Je tiens à vous avertir que je suis loin de pouvoir couvrir tous ces aspects en une seule séance.

Mes remarques porteront surtout sur la dette internationale. Les documents que j'ai distribués décrivent les diverses institutions qui s'occupent de ces problèmes et dont le Canada est membre. Il me semble que ce serait un peu ennuyeux de vous décrire tous les rouages du FMI et de la Banque mondiale. Vous trouverez ces renseignements dans la documentation distribuée.

Claude Isbister, qui vous a parlé la semaine dernière, vous a avertis que tous les témoins que vous entendrez auront chacun leur propre point de vue et qu'il faudra prendre ce qui vous aura été dit avec un grain de sel. Vous entendrez ce matin le point de vue d'un bureaucrate de la finance, qui est au cœur de l'action dans ce domaine, beaucoup plus qu'un universitaire. Voilà, vous savez maintenant à quoi vous en tenir sur mon compte.

**Le sénateur Hicks:** J'ai devant moi un document intitulé *Multilateral Development Bank Lending*, où sont énumérés les prêts consentis entre 1980 et 1985 par la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et les autres institutions du même genre. S'agit-il de totaux cumulatifs ou des montants prêtés au cours de chacune de ces années?

**M. Coleman:** Il s'agit des montants prêtés chaque année. Par exemple, en 1985, la Banque mondiale a prêté 11,3 milliards de dollars américains. L'IDA, son affilié spécialisé dans les prêts de faveur, a prêté un peu plus de trois milliards.

**Le sénateur Hicks:** Les totaux cumulatifs sont-ils disponibles? Ou devrais-je avoir peur d'en prendre connaissance?

**M. Coleman:** Je ne suis pas sûr que nous les ayons avec nous. Peut-être que mon collègue, M. Hunter, pourrait me le dire.

**Le sénateur Hicks:** Je parle peut-être sans avoir droit de parole, mais je voulais simplement savoir ce que ces chiffres représentent.

**Le président:** Ce sera plus facile si vous et les autres membres du Comité pouvez suivre les tableaux.

**Le sénateur Hicks:** Je voulais aussi poser une question sur les totaux, mais je me tais. Nous pourrions peut-être en reparler plus tard.

**M. Coleman:** Nous nous ferons un plaisir de fournir aux honorables sénateurs tous les renseignements supplémentaires dont ils pourraient avoir besoin après mon exposé. Une fois que vous aurez eu le temps de parcourir ces documents, nous serons



## [Text]

The outline I should like to follow in my remarks has four parts. First, I should like to speak briefly about the origins and the scale of the developing-country debt problem. Second, I would like to talk about the management of the debt problem in the period from 1980 to 1985. Third, I should like to talk about the changes in our perceptions of the debt problem which occurred beginning about the middle of last year. I would call that the "mid-1985-to-early-1986 perception of the debt problem." Finally, I should like to cover a few immediate issues which we are facing and the kinds of approaches that we are taking to them. This would include, particularly, the Canadian response to the proposals of Secretary Baker of the United States on management of the debt crisis. However, in addition, I will cover some other points that I believe will be of some concern to us in the various international meetings which will take place this spring.

On the origins of the developing country debt crisis, much has been written. I do not know whether there is any definitive view on that or whether there ever was, but a number of common factors have been mentioned. One included the easy credit conditions which prevailed in the 1970s. Following the first oil shock there was an enormous pool of capital in the OPEC countries which had to be recycled and which was recycled through western banks to other developing countries. There were ready lenders and ready borrowers. The decade was a period in which real interest rates were generally negative; that is, inflation rates exceeded interest rates. Therefore, there was a significant buildup in developing country debt during that period. A lot of that debt was put to good use and growth rates in developing countries were quite high in the 1970s. On average, they exceeded the growth rates achieved by the OECD, or industrial, countries.

The turning point was the second oil shock of 1979, when a further large increase in oil prices was put into effect by the OPEC countries. The reaction to that oil shock on the part of the industrial countries was different from the reaction in the mid-1970s. The reaction this time was to adopt policies which would try to correct the inflationary and balance of payments effects of the oil price increases. So restrictive policies were put into place to counter the effects of that oil shock. The policies were so restrictive that we ended up in quite a serious recession, which some people, I think, are prepared to call a depression.

The consequences of these events were very high real interest rates, disinflation and a buildup of very large government deficits in the OECD countries in response to the severe recession. Generally, this resulted in low growth—negative growth in a couple of the OECD countries—and a spillover effect on the developing countries.

There has been, since the early eighties, quite a significant recovery in the OECD economies, but I think it is fair to say

## [Traduction]

heureux de combler toutes les lacunes que vous y aurez trouvées.

Je compte diviser mes remarques en quatre parties. Premièrement, les causes et la gravité du problème d'endettement des pays en voie de développement. Deuxièmement, les tentatives de résolution du problème de 1980 à 1985. Troisièmement, les changements dans notre perception de ce problème, vers le milieu de l'année dernière; je parlerai donc de la perception de ce problème entre le milieu de 1985 et le début de 1986. Enfin, j'aimerais traiter de quelques questions que nous devons résoudre le plus vite possible et des solutions que nous adoptons pour ce faire. Je veux parler en particulier de la réponse du Canada aux propositions du ministre Baker, des États-Unis, sur la résolution du problème de la dette. Cependant, je voudrais toucher également à d'autres points qui, d'après moi, seront importants pour nous dans les diverses rencontres internationales qui auront lieu ce printemps.

L'origine de la crise d'endettement des pays en voie de développement a fait couler beaucoup d'encre. Je ne sais pas s'il existe un consensus à ce sujet, mais on a mentionné un certain nombre de facteurs communs. On a parlé notamment des très larges facilités de crédit offertes au cours des années 70. À la suite du premier choc pétrolier, les pays de l'OPEP disposaient de capitaux énormes qu'il leur fallait faire circuler; cela s'est fait par l'entremise des banques occidentales, qui ont transmis ces fonds aux pays en voie de développement. Il y avait d'une part des pays disposés à prêter et, d'autre part, des pays heureux d'emprunter. Pendant cette décennie, les taux d'intérêt réels étaient généralement négatifs, c'est-à-dire que les taux d'inflation dépassaient les taux d'intérêt. Par conséquent, la dette des pays en voie de développement s'est accrue considérablement au cours de cette période. Une bonne partie de ces fonds ont d'ailleurs été utilisés à bon escient, et le taux de croissance de ces pays a été assez élevé au cours des années 70. En moyenne, ils ont été supérieurs à celui des pays de l'OCDE, c'est-à-dire les pays industrialisés.

Les choses ont cependant changé au moment du deuxième choc pétrolier, en 1979, année où les pays de l'OPEP ont décrété une nouvelle augmentation importante des prix du pétrole. Les pays industrialisés n'ont pas réagi à ce choc pétrolier de la même façon qu'ils l'avaient fait au milieu des années 70: ils ont plutôt adopté des politiques destinées à lutter contre les effets inflationnistes de ces hausses de prix sur leurs balances des paiements. Ces pays ont donc mis en place des politiques si restrictives, pour contrer les effets du choc pétrolier qu'elles nous ont menés finalement à une grave récession, que certains sont même prêts à qualifier de «dépression».

Tous ces événements ont entraîné dans les pays de l'OCDE des taux d'intérêt réels très élevés, ainsi que la déflation et l'accumulation de déficits gouvernementaux très importants, en réponse à la gravité de la récession. En général, cette situation a provoqué dans les pays de l'OCDE une faible croissance—et même une décroissance chez quelques-uns—qui s'est répercutée sur les pays en voie de développement.

L'économie des pays de l'OCDE s'est assez bien redressée depuis le début des années 80, mais je pense que les pays en

## [Text]

that the developing countries as a group are still suffering the effects of that severe recession, particularly with respect to the prices they receive for their commodity exports. Commodity prices worldwide are probably lower, in real terms, than at any time since the 1930s, and this has had a significant effect on developing countries. Oil, of course, is the chief among such commodities, but many others taken together probably have had a more significant effect on the developing countries. The fact that commodity prices have remained so low despite the economic recovery is something of a surprise, because, normally, commodity prices should have picked up with the kind of recovery we have experienced over the last couple of years. The explanation seems to be the continued stagnation in Europe, which is probably the largest single importer of developing country commodities.

Those, then, are some of the factors that can be and are often mentioned to try to explain why it is that such a sizable developing country debt problem built up and still persists.

In terms of scale, to mention a few numbers, the total foreign debt of 119 developing countries at the end of 1985 amounted to \$865 billion U.S. The figure was \$500 billion U.S. in 1979. If we consider 57 so-called "problem countries"; that is, countries which have had trouble meeting payments on their debt and have had to reschedule or seek new financing of an extraordinary kind, we are looking at about \$500 billion of the total of \$865 billion. Around 33 developing countries have had to reschedule their loans with banks or with governments. The growth in the debt of developing countries has been slowing down in the last two or three years, but, in relation to the gross domestic product of those countries, it has continued to rise.

**Senator Frith:** What has continued to rise?

**Mr. Coleman:** The burden of debt relative to the size of the economies of the developing countries has risen, even though the absolute rate of growth of the debt has slowed down. Some of the indicators we look at are: the ratio of debt to gross domestic product, the ratio of debt to exports and the so-called debt service ratio, which is the payments on debt as a proportion of the exports of a country. If we consider the debt to GDP ratio of the 57 countries I mentioned a few moments ago, we will see that this rose from 35 per cent in 1981 to 46 per cent in 1984. The ratio of their debt to their exports rose from 195 per cent—roughly twice the volume of their annual exports—to 256 per cent, or 2.5 times their annual exports. Therefore, while the growth in debt has slowed down, the impact of it on the developing countries has actually increased over the last three or so years.

If we look at the 57 problem countries I mentioned earlier to see what they owe to various creditors, we will see that, of the total of roughly \$500 billion, about half was owed to banks. Of that proportion, just under \$20 billion U.S. was owed to

## [Traduction]

voie de développement souffrent encore des effets de cette grave récession, en ce qui concerne particulièrement les prix des matières premières qu'ils exportent. En effet, ces prix sont probablement plus bas, en termes réels, sur les marchés mondiaux, qu'ils ne l'ont jamais été depuis les années 30, ce qui a eu des répercussions considérables pour les pays en voie de développement. Le pétrole, bien sûr, est la plus importante de ces matières premières, mais beaucoup d'autres, prises ensemble, ont probablement eu une plus grande influence sur les pays en développement. Il est assez étonnant que les prix des matières premières soit resté tellement bas malgré le redressement économique parce que, normalement, ces prix se relèvent lorsqu'on connaît le genre de reprise que nous avons eue ici au cours des dernières années. L'explication semble résider dans la stagnation qui se poursuit en Europe, région qui constitue probablement le principal importateur de matières premières des pays en voie de développement.

Voilà donc certains des facteurs souvent mentionnés pour tenter d'expliquer pourquoi les pays en voie de développement ont accumulé une dette tellement considérable, et pourquoi ce problème persiste encore.

En termes d'échelle, si vous me permettez de citer quelques chiffres, la dette extérieure totale de 119 pays en voie de développement s'élevait, à la fin de 1985, à 865 milliards de dollars américains; ce chiffre était de 500 milliards de dollars américains en 1979. Pour 57 pays qui se trouvent dans une situation particulièrement difficile, c'est-à-dire qui ont eu de la difficulté à rembourser leur dette et qui ont dû la consolider, ou chercher un nouveau financement de sources extraordinaires, on peut parler d'environ 500 milliards de dollars, sur le total de 865 milliards. Quelque 33 pays en voie de développement ont dû consolider leur dette auprès de banques ou de gouvernements. La croissance de la dette des pays en voie de développement a ralenti au cours des deux ou trois dernières années, mais a continué à s'accroître par rapport au produit intérieur brut de ces pays.

**Le sénateur Frith:** Qu'est-ce qui a continué à s'accroître?

**M. Coleman:** Le fardeau de la dette par rapport à l'importance de l'économie des pays en voie de développement a augmenté, même si, en termes absolus, le taux de croissance de la dette a ralenti. Nous tenons compte, pour affirmer cela des indicateurs suivants: le montant de la dette par rapport au produit intérieur brut et aux exportations, et ce qu'on appelle le ratio d'endettement, c'est-à-dire le montant que représentent les sommes affectées au service de la dette par rapport aux exportations d'un pays. Dans les 57 pays que je viens de mentionner, le rapport entre la dette et le PIB est passé de 35 p. 100 en 1981 à 46 p. 100 en 1984. Le ratio dette exportations est passé de 195 p. 100, soit le double du volume des exportations annuelles, à 256 p. 100, soit 2,5 fois ce volume. Par conséquent, bien que la croissance de la dette ait ralenti, ses répercussions sur les pays en voie de développement se sont en fait aggravées au cours des trois dernières années.

Passons maintenant à la répartition de la dette des 57 pays en difficulté que j'ai mentionnés plus tôt: sur un total d'environ 500 milliards de dollars, ils en doivent environ la moitié, soit 234 milliards, à des banques. Sur ce chiffre, les créances des



[Text]

Canadian banks. Therefore, Canadian banks, by that measure, have slightly less than 10 per cent, perhaps 8 per cent, of the total bank exposure in these 57 problem countries. The United States banks had about \$100 billion in exposure in those 57 problem countries. The Canadian banks, therefore, had about one-fifth of the American bank exposure, despite the smaller size of the Canadian economy.

**The Chairman:** I had not realized that we are twice as heavily indebted as the United States.

**Mr. Coleman:** Our banks are roughly twice as exposed as the American banks in the countries which have been experiencing debt-sevicing problems.

**Senator Hicks:** You took that on the basis of \$500 billion, but you said that the debt has risen to \$865 billion.

**Mr. Coleman:** The \$500 billion accounts for the 57 problem countries, rather than the 119 countries, which account for the \$865 billion.

**Senator MacEachen:** In terms of exposure, is that per capita test very relevant?

**The Chairman:** Various yardsticks could be used, including the equity base of the banks.

**Senator MacEachen:** But the yardstick here is per capita.

**Mr. Coleman:** I think you are right to question that yardstick. It is only one of a number of things one would have to look at, including the capital of the banks.

**Senator MacEachen:** Perhaps I missed what you said when you led the chairman to say that Canadian banks were twice as exposed.

**The Chairman:** He was using the common ten-to-one ratio as between Canada and the United States.

**Mr. Coleman:** Whereas the U.S. economy is roughly ten times as large as our economy, their banks have an exposure about five times that of our banks in these 57 problem countries.

**Senator MacEachen:** But the conclusion is quite unwarranted, to apply a test of exposure on that evidence and to assume that the risks are greater for Canadian banks than for American banks.

**Mr. Coleman:** I would not want you to draw that inference from what I have said because, as the chairman has mentioned, what is important in the end is the exposure of Canadian banks relative to their capital and reserves.

**Senator MacEachen:** Exactly, which, I understand, are considerably greater than the American banks.

**Mr. Coleman:** They are more comfortable than the American banks in their capital and reserves, yes. However, it is still

[Traduction]

banques canadiennes représentent un peu moins de 20 milliards de dollars américains. Par conséquent, si l'on se fie à ce critère, les banques canadiennes assument un peu moins de 10 p. 100 (peut-être 8 p. 100) des risques bancaires dans ces 57 pays en difficulté. Les créances des États-Unis dans ces 57 pays atteignent pour leur part environ 100 milliards de dollars. Les banques canadiennes assument donc environ le cinquième des risques des banques américaines, même si l'économie canadienne est plus restreinte.

**Le président:** Je ne m'étais jamais rendu compte qu'on nous devait deux fois plus qu'aux États-Unis.

**M. Coleman:** En gros, nos banques assument deux fois plus de risques que les banques américaines dans les pays où le service de la dette pose de graves problèmes.

**Le sénateur Hicks:** Vous vous êtes fondé sur le chiffre de 500 milliards de dollars pour affirmer cela, mais vous avez dit que cette dette s'élevait à 865 milliards de dollars.

**M. Coleman:** La dette globale des 57 pays en difficulté est de 500 millions de dollars, mais elle s'élève à 865 milliards pour les 119 pays en voie de développement.

**Le sénateur MacEachen:** Pour calculer les risques, est-il justifié de se fonder sur le nombre d'habitants?

**Le président:** On pourrait se servir de divers étalons, y compris les capitaux propres des banques.

**Le sénateur MacEachen:** Mais on a effectué ici une répartition par habitant.

**M. Coleman:** Je pense que vous avez raison de vous poser des questions sur cet étalon. Il faudrait tenir compte de nombreux autres facteurs, y compris les capitaux des banques.

**Le sénateur MacEachen:** Je n'ai pas très bien compris ce que vous avez dit et qui a poussé le Président à dire que les banques canadiennes couraient deux fois plus de risques.

**Le président:** Il faisait allusion à la proportion de dix pour un qu'on emploie couramment pour désigner le rapport de grandeur entre le Canada et les États-Unis.

**M. Coleman:** Alors que l'économie américaine est à peu près dix fois plus importante que la nôtre, les banques américaines courent des risques seulement cinq fois plus élevés que les nôtres dans ces 57 pays en difficulté.

**Le sénateur MacEachen:** Mais il est tout à fait injustifié de calculer les risques en fonction de ce critère et de supposer que ceux-ci sont plus grands pour les banques canadiennes que pour les banques américaines.

**M. Coleman:** Je ne voudrais pas que vous tiriez cette conclusion de mes propos parce que, comme l'a mentionné le Président, ce qui compte en dernière analyse, ce sont les risques que les banques canadiennes assument par rapport à leurs capitaux et à leurs réserves.

**Le sénateur MacEachen:** Exactement, et ces capitaux et réserves, si je comprends bien, sont beaucoup plus importants que ceux des banques américaines.

**M. Coleman:** Effectivement, nos banques sont dans une situation plus confortable que leurs homologues américaines à ce point de vue. Cependant, le fait qu'elles aient prêté autant

[Text]

of some interest to us as Canadians that our banks have been that active in developing country lending.

**The Chairman:** Senator MacEachen has raised a valid point as it relates to the type of detail we will have to go into for this overview subsequently. Certainly it is a legitimate point that the Canadian banking system appears to be twice as exposed as the American banks.

**Senator MacEachen:** We want to scotch those ghosts the moment they appear.

**Senator Hicks:** It may not only be the activity of our banks. It may be their indiscretions.

**The Chairman:** Certainly, we should go into the topic in detail subsequently. We may shock ourselves when the time comes.

**Mr. Coleman:** Senator MacEachen referred to ghosts. This brings me to the question of the management of the debt problem in the three year period from 1982 to 1985 and the ghost of Mexico.

**The Chairman:** Before we leave the overview, you have mentioned 57 problem countries with debts amounting to about \$500 billion. I have read articles in which they refer to the 15 most indebted countries, which would bring the load down even more. Of that \$500 billion what would those 15 countries hold? Would they make up a vast majority of it?

**Mr. Coleman:** We have had figures on this point in the past, but I am not sure if we have them with us today. My recollection is that the numbers are not significantly different. That is, if you take the difference between the 15 largest debtor countries and the 57, you have a rather small amount.

**The Chairman:** It seems to me, as I recall, the 15 countries make up about 90 per cent of the debt.

**Mr. Coleman:** You are close. According to my colleagues, it is 85 per cent.

**The Chairman:** If the 15 most heavily indebted countries make up 85 per cent of the problem, we are really dealing with a smaller number than it would appear.

**Mr. Coleman:** As members of the committee may recall, the so-called developing country debt crisis emerged in August 1982 when Mexico went to New York to speak to its bankers and told them that it could no longer service its debt. That was just before Senator MacEachen hosted the IMF and World Bank meetings in Toronto. If I may say so, the Mexican event added considerably to the interest of that meeting.

There had been some difficulties with some developing countries in preceding years, in the late 1970s and early 1980s, in servicing debt. For instance in the late 1970s Turkey ran into problems which for it were probably equally as difficult as the problems faced by Mexico, though they were not of a scale sufficient to shake the financial system. It was important for Turkey but not "systemic", which is the word which was

[Traduction]

aux pays en voie de développement nous intéresse quand même, à titre de Canadiens.

**Le président:** Le sénateur MacEachen a souligné un point intéressant, puisqu'il porte sur le genre de détails qu'il nous faudra étudier plus tard au cours de notre étude. Il est certainement important de signaler que les banques canadiennes semblent assumer deux fois plus de risques que les banques américaines.

**Le sénateur MacEachen:** Nous voulons lutter contre ces fantômes dès qu'ils font leur apparition.

**Le sénateur Hicks:** Il se peut que ce ne soit pas seulement l'activité de nos banques. Ce peut-être leurs indiscretions.

**Le président:** Il n'y a pas de doute, il nous faudra étudier la question plus à fond un jour. Il se pourrait que nous soyons choqués lorsque le moment viendra.

**M. Coleman:** Le sénateur MacEachen a parlé de fantômes. Cela m'amène à la question de la résolution du problème de la dette entre 1982 et 1985 et des fantômes de Mexico.

**Le président:** Avant de passer à autre chose, vous avez parlé de 57 pays éprouvant des difficultés et dont les dettes d'élève-raient à environ 500 milliards de dollars. J'ai lu des articles où il est question des 15 pays les plus endettés, ce qui accentuerait davantage le problème. Quelle part de ces \$500 milliards représente la dette de ces 15 pays? Y contribuent-ils pour une large part?

**M. Coleman:** Nous avons déjà possédé ces chiffres, mais je ne suis pas sûr que nous les ayons ici avec nous aujourd'hui. Si je me rappelle bien, les chiffres ne sont pas très différents. C'est-à-dire, si vous soustrayez la part de ces 15 pays les plus endettés à celle des 57 autres, vous obtenez un montant assez infime.

**Le président:** Si je me rappelle bien, il me semble que ces 15 pays interviennent pour environ 90 p. 100 de la dette.

**M. Coleman:** Vous n'êtes pas loin. Selon mes collègues, elles est de 85 p. 100.

**Le président:** Si les 15 pays les plus endettés interviennent pour 85 p. 100 de la dette, nous avons vraiment affaire à un chiffre beaucoup moindre qu'il ne semblerait.

**M. Coleman:** Comme se le rappelleront les membres du Comité, ce qu'on appelle la crise de l'endettement des pays en développement a surgi en août 1982 lorsque le Mexique s'est rendu à New York pour dire à ses banquiers qu'il ne pour- raient plus désormais assurer le service de sa dette. Cela s'est passé tout juste avant que le sénateur MacEachen préside les séances du FMI et de la Banque mondiale à Toronto. Permet- tez-moi de dire qu'il a énormément ajouté à l'intérêt de ces rencontres.

Quelques pays en développement avaient éprouvé des diffi- cultés au cours des années précédentes, à la fin des années 70 et au début des années 80 à assurer le service de leurs dettes. A la fin des années 1970, par exemple, la Turquie avait éprouvé des difficultés probablement aussi grandes que le Mexique mais malgré tout insuffisantes pour ébranler le système finan- cier. Ces problèmes étaient importants pour la Turquie, mais



[Text]

coined to describe problems that could affect the whole financial environment. Poland also had serious problems in the early 1980s in servicing its debt and began a long series of rescheduling negotiations which are still going on. There were also problems with Argentina in the wake of the Falklands war. However, what really precipitated the crisis was the mid-August 1982 announcement by Mexico. This event was followed by an almost immediate freeze on bank lending to other Latin American countries and to many of the Eastern European countries. The shock was really quite enormous. The Mexican crisis gave rise to rather fast intervention on the part of governments and international institutions, and I will talk about that in a few minutes.

Before we get into the question of the institutional response to these problems, I would point out that we should keep in mind that there are a variety of debt problems and situations facing the developing countries. It is not right for us to look upon those problems as monolithic. It may be more helpful to look at them geographically, but even then there are differences within continents. The most serious problems from the standpoint of the international financial system are those of the large Latin American debtor countries—Mexico, Brazil, Argentina being the chief of those. However, there are and have been serious problems in Eastern Europe. Following the Mexican affair there were almost immediate liquidity problems for Romania, Yugoslavia, Hungary and East Germany. Most of these problems are being dealt with through reschedulings and through fairly severe adjustment programs of the kind that state-directed economies can manage.

There is also the situation in Africa. I do not know whether it is right to speak of debt problems in regard to Africa, although there are very heavy external debt loads being carried by many African countries. I think it is probably better to look upon the African situation as being part of the long-term phenomenon of underdevelopment, inadequate economic structures, a lack of sufficient development finance, and so forth.

**The Chairman:** I believe I put to Mr. Isbister last week the proposition that much of the African problem is really an aid problem as opposed to a debt problem, if that is not oversimplifying it too much.

**Mr. Coleman:** I think that is a useful way of seeing it, in general.

Another point to keep in mind is that there are areas of the world which have been largely unaffected by the so-called debt crisis, particularly the South Asian and Pacific countries. It is really remarkable that over the past four or five years India and Pakistan have continued to grow at quite handsome rates without having experienced debt servicing difficulties. In fact, they have been able to expand their access to private sources of finance. The same is true for many of the Pacific countries of Asia, with a notable exception being the Philippines, which has

[Traduction]

ils n'étaient pas systémiques, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient toucher l'ensemble du système financier. Au début des années 80, la Pologne a également éprouvé de sérieuses difficultés à assurer le service de sa dette et a entamé une longue série de négociations pour son réaménagement, négociations qui se poursuivent encore. Il y a eu également l'Argentine après la Guerre des Falklands. Ce qui a toutefois vraiment précipité la crise, c'est l'annonce faite à la mi-août 1982 par Mexico. Celle-ci a suscité un gel presque immédiat des prêts bancaires à d'autres pays de l'Amérique Latine et à un grand nombre de pays de l'Europe de l'Est. Le choc a vraiment été très dur. La crise mexicaine a suscité l'intervention assez rapide des divers gouvernements et institutions internationales. J'y reviendrai tout à l'heure.

Avant d'aborder la question de la réaction des institutions à ces problèmes, permettez-moi de dire que nous ne devrions pas perdre de vue que les pays en développement sont aux prises avec divers problèmes et situations associés à leur endettement. Nous aurions tort de considérer le problème dans son ensemble. Il se peut qu'il soit plus utile de les étudier du point de vue géographique, mais encore là il y a des différences sur les mêmes continents. Du point de vue du système financier international, les problèmes les plus graves sont ceux des pays débiteurs importants de l'Amérique latine—le Mexique, le Brésil et l'Argentine venant en tête de liste. Toutefois, l'Europe de l'Est est aux prises depuis un certain temps avec de graves problèmes. Après l'affaire du Mexique, la Roumanie, la Yougoslavie, la Hongrie et l'Allemagne de l'Est ont éprouvé presque immédiatement des problèmes de liquidités. On tente de régler la plupart d'entre eux en revoyant le calendrier de leur dette et en recourant à des programmes de redressement assez sévères, du genre de ceux qui peuvent administrer des économies dirigées par l'État.

Il y a également la situation en Afrique. Je ne sais pas s'il est correct de parler de problèmes de dette en ce qui concerne l'Afrique bien que dans quantité de pays africains la dette extérieure soit très élevée. Je crois qu'il vaut probablement mieux étudier la situation de l'Afrique dans le contexte du phénomène à long terme du sous-développement, des structures économiques inadéquates, de l'aide insuffisante au développement, etc.

**Le président:** Je crois avoir dit à M. Isbister la semaine dernière que pour l'Afrique il s'agit vraiment d'un problème d'aide plutôt que de dettes, si ce n'est pas là trop simplifier.

**M. Coleman:** Je crois que c'est une façon pratique de voir le problème dans son ensemble.

Il ne faut pas oublier non plus que certaines régions du globe n'ont pas été touchées par ce qu'on appelle la crise de l'endettement, je veux parler surtout de pays de l'Asie du Sud et du Pacifique. Il est vraiment étonnant qu'au cours des quatre ou cinq dernières années les taux de croissance de l'Inde et du Pakistan se soient maintenus à de très bons niveaux sans qu'ils éprouvent de difficultés au titre du service de la dette. Bien au contraire, ils ont pu accéder à un plus grand nombre de sources privées de financement. Il en va de même pour de nombreux pays du Pacifique, à l'exception notoire des Philippines qui ont

[Text]

had Latin American-style debt problems throughout this period.

**Senator Hicks:** But the debt has been increasing in those countries even though you say their ability to handle it is better.

**Mr. Coleman:** Yes, in many of those countries the debt has been increasing. You have made a very important point, senator. If I may put words in your mouth, it is not the level of debt that is important, it is the capacity of the economy to service that debt through, basically, an export surplus. This has certainly been true for the Asian and Pacific countries, in general. A notable example of this is the Republic of Korea, which is, I believe, the fourth largest debtor country, but which has had no difficulty whatsoever in obtaining, on a voluntary basis, new financing from international banks because of the inherent strength of the Korean economy and its strong export performance.

On the response to the Mexican shock and the way we have tried to handle the debt problems over the three years following, I think it is probably best to speak of the Williamsburg strategy, which was adopted in May of 1982, at the Williamsburg Summit. By that time we had been living with—

**Senator Frith:** That was before.

**Mr. Coleman:** I should have said May of 1983. So, this was several months after the Mexican shock. The Williamsburg strategy codified the arrangements that had been put into place in the intervening months to deal with the problems of developing countries experiencing severe debt problems.

I will just mention the various elements of that Williamsburg strategy and then say something about how they worked out, in practice.

The first element was the case-by-case approach. The Williamsburg strategy was posited on the view that every developing country's debt problem was a different one, requiring particular solutions, and that it was not possible or desirable to try to group all debt problems together and arrive at the "one big fix" which would solve those problems and wipe the slate clean.

The second element was an observation that non-inflationary growth policies in the OECD countries, the industrial countries, would be very important in helping developing countries increase their exports to the industrial countries and grow out of their debt problems.

Another point was that developing countries would have to engage in structural adjustment of their economies to make them more resilient and more capable of servicing debt in the future.

Another aspect was that there should be adequate flows of financing from the IMF, the World Bank, and the various regional development banks.

A further point was a role for creditor governments, such as Canada, in providing aid, export credits, and rescheduling debts owed to them.

[Traduction]

éprouvé des problèmes d'endettement semblables à ceux des pays de l'Amérique latine au cours de cette période.

**Le sénateur Hicks:** Mais la dette a malgré tout augmenté dans ces pays même si vous dites que leur aptitude à en assurer le service s'est améliorée.

**M. Coleman:** Oui, dans un grand nombre de ces pays la dette s'est accrue. Vous soulignez là un point très important, sénateur. Si je puis me permettre de préciser votre pensée, ce n'est pas le niveau de la dette qui est important, c'est l'aptitude de l'économie à assurer le service de cette dette grâce surtout aux excédents à l'exportation. C'est assurément ce qui s'est passé pour les pays de l'Asie et du Pacifique en général. Un exemple remarquable en est la République de Corée qui arrive, je crois, au quatrième rang des pays débiteurs les plus importants, mais qui n'a éprouvé aucune difficulté à obtenir de nouveaux financements des banques internationales en raison de la force inhérente de son économie et de la très grande efficacité de sa politique d'exportation.

Quant à notre réponse au choc mexicain et à la façon dont nous avons tenté de régler les problèmes associés à la dette au cours des trois années qui ont suivi, je crois qu'il vaut mieux parler de la stratégie de Williamsburg, laquelle a été adoptée en mai 1982 au Sommet de Williamsburg. Jusque-là nous avions...

**Le sénateur Frith:** C'était avant.

**M. Coleman:** J'aurais dû dire mai 1983. C'était donc plusieurs mois après le choc mexicain. La stratégie de Williamsburg a réuni les divers arrangements qui avaient été conclus dans les mois qui s'étaient écoulés pour régler les problèmes des pays en développement qui éprouvaient de graves problèmes d'endettement.

Je me contenterai de mentionner les divers éléments de cette stratégie de Williamsburg et de dire quelques mots des résultats qu'ils ont permis d'obtenir.

Le premier élément était l'approche cas par cas. Premièrement, la stratégie de Williamsburg a été fondée sur le principe que le problème d'endettement de chaque pays en développement est différent, exige des solutions individuelles et qu'il n'est ni possible ni souhaitable de tenter de regrouper tous les problèmes et d'en arriver à une solution unique qui permettrait de les résoudre tous et de passer l'éponge.

Deuxièmement, on a fait remarquer que les politiques de croissance non inflationnistes des pays membres de l'OCDE, les pays industrialisés, contribueraient grandement à aider les pays en développement à augmenter leurs exportations vers les pays industrialisés et à régler leurs problèmes de dette.

Troisièmement, il faudrait que les pays en développement modifient les structures de leur économie afin de mieux réagir et de mieux assurer le service de leur dette.

Quatrièmement le FMI, la Banque mondiale et les diverses banques de développement régionales devraient débloquent des crédits adéquats.

Cinquièmement, les pays créanciers comme le Canada avaient un rôle à jouer dans la présentation de l'aide, les crédits à



[Text].

Another essential point was continued lending by commercial banks and rescheduling of debt owed to them as well, depending on the particular situations of the debtor countries with which they were dealing.

Finally, there was talk of the need for open trade policies on the part of the industrial countries so that developing countries, as they expanded their exports, could find markets for them.

I think it is fair to say that we are still operating under the Williamsburg strategy, and I will just say a word or two, if you permit, Mr. Chairman, about how we have managed under the various headings during the past three years, or so.

On OECD growth policies, I think the record has been not bad; there has been a strong recovery, overall, in the OECD countries. There has been relatively low inflation in those countries compared to the experience of the 1970s. The main problem has been continued low growth in Europe. The growth has been very unbalanced, concentrated mainly in North America and Japan. Now that the United States economy has slowed down—in fact, it began slowing down in 1985—there are concerns about whether the pace of OECD growth overall in the remainder of the decade will be sufficient to provide the kind of impetus needed by the developing countries to grow at a reasonable rate themselves and to increase their exports.

United States growth slowed in 1985 to 2.5 per cent—that is real GNP—from about 7 per cent in 1984. So, there has been a very significant slow-down in the United States. The outlook, seen by the OECD for the remainder of the decade, is for industrial country growth in the order of 2.5 per cent of real GNP, as I recall. Growth is seen at 2.5 to 3 per cent at the outer limit, and that is not a very stimulating prospect in terms of the fortunes of the developing countries. It may not be sufficient growth in our countries to allow developing countries to grow at a rate which would allow them to increase their wealth in per capita terms.

The second element of the Williamsburg strategy is adjustment in the developing countries.

**Senator Frith:** That is the third one. What happened to the case-by-case approach?

**Mr. Coleman:** I have selected a few of them to save time.

The second element of the Williamsburg strategy was adjustment in the developing countries. There, again, is a rather mixed record, I think. The immediate reaction to the crisis was a severe and sharp contraction in imports on the part of most of the developing countries. That had a very significant effect on their balance of payments. If you will look at the current account deficits of the non-oil developing countries, you will see that they went from approximately \$108 billion (U.S.) in 1981 to approximately \$44 billion (U.S.) in 1985. There was a significant adjustment in the current accounts of the develop-

[Traduction]

l'exportation et la consolidation des dettes qui leur étaient dues.

Il fallait également à tout prix que les banques commerciales continuent à consentir des prêts et à réaménager la dette qui leur était due, en tenant compte des situations particulières des pays débiteurs avec lesquels elles faisaient affaire.

Enfin, il a été question de l'urgence pour les pays industrialisés de libéraliser les échanges pour que les pays en développement puissent écouler leurs produits au fur et à mesure qu'augmenteront leurs exportations.

Je crois qu'il est juste de dire que la stratégie de Williamsburg continue d'être appliquée. Si vous le permettez, monsieur le président, je dirai quelques mots des résultats que nous avons obtenus au cours des trois ou quatre dernières années.

Pour ce qui est des programmes de croissance de l'OCDE, je crois que les résultats sont assez bons. En effet, la reprise est énergique dans l'ensemble dans les pays de l'OCDE où l'inflation se situe à un niveau assez bas par rapport aux années 70. Le principal problème réside dans le faible taux de croissance en Europe. Celui-ci a été très inégal en Amérique du Nord et au Japon en particulier. Maintenant que l'économie des États-Unis s'est ralenti—le ralentissement a en fait commencé en 1985—on se demande si le rythme de croissance des pays de l'OCDE dans leur ensemble pour le reste de la décennie suffira à donner l'impulsion nécessaire aux pays en développement pour que leur économie croisse à un rythme raisonnable et qu'ils puissent accroître leurs exportations.

De 7 p. 100 qu'il était en 1984, le taux de croissance des États-Unis est tombé en 1985 à 2,5 p. 100—c'est-à-dire en PBN réel. Le ralentissement a donc été très important aux États-Unis. Si je me souviens bien, les prévisions de l'OCDE pour le reste de la décennie sont que le taux de croissance des pays industrialisés sera de l'ordre de 2,5 p. 100 du PNB réel. A la limite, la croissance se situerait entre 2,5 et 3 p. 100. Il ne s'agit pas là d'une perspective très intéressante pour l'avenir financier des pays en développement. Il se peut que ce taux de croissance dans nos pays ne permettent pas aux pays en développement d'atteindre un taux de croissance susceptible d'augmenter leurs revenus par habitant.

Le deuxième élément de la stratégie de Williamsburg consiste en un programme de rajustement dans les pays en voie de développement.

**Le sénateur Frith:** C'est le troisième élément. Qu'arrive-t-il de l'approche cas par cas.

**M. Coleman:** J'en ai choisi quelques-uns pour gagner du temps.

Le deuxième élément de la stratégie de Williamsburg est donc le rajustement dans les pays en développement. Nous avons une fois de plus ici diverses situations. Immédiatement après la crise, les importations ont connu une baisse dans la plupart des pays en voie de développement, ce qui a eu des répercussions très graves sur leur balance des paiements. En jetant un coup d'œil au déficit des comptes courants des pays en développement non producteurs de pétrole, on constate qu'ils sont tombés de quelque 108 milliards de dollars américain en 1981 à environ 44 milliards en 1985. Un redressement

## [Text]

ing countries—those that are not oil-exporters. This is significant because a current deficit must be financed with new lending and, because of the difficulties in obtaining new credits from banks and from government agencies, the developing countries were forced to contract their current account deficits considerably, and they did so. That represented quite a heroic effort on their part although they had little choice in the matter.

**The Chairman:** A good deal of that was demanded of them by the IMF through rescheduling programs, and so on, was it not?

**Mr. Coleman:** I think that is right. That was an element in most IMF programs, but, had the IMF not been there, these countries would still have had to take action to curb their current account deficits. You can only run a current account deficit equal to the amount of finance available.

I think the more serious concern is whether developing countries, or at least some of them, have been able to change the structures of their economies so as to become more competitive in the future. This takes us into questions like agricultural policies; budget deficits or the size of the parastatal sector of the economy—issues of that sort. I think the impression developed by 1985 was that the adjustments in many countries had been skin-deep, affecting largely the external sectors of their economies, the current accounts, and not their inner workings.

Another Williamsburg heading on which I might comment for a minute is the role of the international institutions, particularly the IMF and the various development banks. They were very active in the immediate aftermath of the Mexican crisis, particularly the IMF. The IMF increased its lending substantially to the developing countries experiencing debt problems in the first year or so after the crisis. I think the IMF accounted for something like 10 per cent of the financing available to developing-country debtors.

The IMF increased its quotas. It enlarged access to its resources on the part of the developing countries. It expanded its catalytic role in trying to round up other sources of finance to be associated with its own lending, particularly bank finance. It experimented with new programs, including what they called “enhanced surveillance,” which was intended to allow countries which did not want to have full-fledged IMF programs but still wanted the IMF “Good Housekeeping seal of approval” to work out their peace with other lenders.

By 1985, a number of government officials in various countries started to think that perhaps the IMF had been put under excessive pressure in dealing with the debt crisis; that it was dealing with the same countries year after year; that its capacity to lend more was severely constrained; that the IMF medicine, involving short-term stabilization, while important, was not getting at the underlying structures of the economies with which it was dealing; and that other players had to become more active. I think this accounts for the growing interest in the World Bank as an operator in the international financial system in conjunction with the IMF. We might talk about that a little later under the heading of the “Baker Plan.”

## [Traduction]

important a été effectué dans les comptes courants des pays en développement, non exportateurs de pétrole. C'est important parce qu'un déficit de compte courant doit être financé par de nouveaux emprunts. Étant donné les difficultés d'obtention de nouveaux crédits des banques et des agences gouvernementales, les pays en développement ont dû réduire considérablement les déficits de leur compte-courant. Ce fut très courageux de leur part même s'ils n'avaient pas beaucoup d'autres choix.

**Le président:** Cela leur a surtout été demandé par le FMI par l'intermédiaire de programmes de réaménagement, etc., si je ne m'abuse.

**M. Coleman:** Je crois que oui. Il s'agissait d'un élément de la plupart des programmes du FMI. Mais sans le FMI ces pays auraient malgré tout été obligés de prendre des mesures pour réduire leurs déficits. Votre déficit ne peut dépasser les crédits dont vous disposez.

La question la plus grave qui se pose selon moi c'est de savoir si les pays en voie de développement, ou du moins quelques-uns, ont pu modifier la structure de leurs économies pour devenir plus concurrentiels. Cela nous amène à des questions comme les programmes agricoles, les déficits budgétaires ou l'importance du secteur extérieur de l'économie, etc. Je crois qu'on avait l'impression dès 1985 que les rajustements dans de nombreux pays avaient été superficiels, ne touchant pour ainsi dire que les secteurs externes de leur économie et les comptes courants, et non leurs mécanismes internes.

J'aimerais maintenant dire quelques mots du rôle des institutions internationales, surtout du FMI et des diverses banques de développement. Elles ont été très actives tout de suite après la crise du Mexique, le FMI en particulier. Dans les premières années qui ont suivi la crise le Fonds a augmenté sensiblement ses prêts aux pays en développement qui éprouvaient des problèmes d'endettement. Je crois que le FMI a fourni environ 10 p. 100 des crédits qui ont été accordés aux pays en développement débiteurs.

Le FMI a augmenté ses quotas. Il a rendu ses ressources plus accessibles aux pays en développement. Il a intensifié son rôle de catalyseur en essayant de réunir d'autres sources de financement pour les associer à ses propres prêts, surtout des prêts bancaires. Il a mis en œuvre de nouveaux programmes, y compris ce que l'on a appelé «l'intensification de la surveillance» qui visait à permettre aux pays qui ne voulaient pas de programmes complets du FMI mais qui voulaient que cet organisme les cautionne pour conclure des accords avec d'autres prêteurs.

Pas plus tard qu'en 1985, un certain nombre de représentants gouvernementaux de divers pays commençaient à penser que l'on exerçait peut-être trop de pressions sur le FMI pour régler la crise, qu'il traitait avec les mêmes pays d'année en année, qu'il n'arrivait plus à accorder autant de prêts, que le remède du FMI dont la stabilisation à court terme malgré son importance n'atteignait pas les structures sous-jacentes des économies qu'il tentait de relever et enfin, que d'autres organismes devaient jouer un rôle plus actif. Je crois que cela explique l'intérêt que suscite de plus en plus la Banque mondiale comme orchestrateur du système financier international de concert



[Text]

Another element of the Williamsburg strategy was financing from the commercial banks. Here the commercial banks were forced very quickly to invent a number of new ways of dealing with their customers. They quickly formed country co-ordinating committees to deal with debt reschedulings and new lending to the countries facing severe problems: New terms like "new money facilities" were invented. The banks became involved in very elaborate negotiations with the major debtor countries to reschedule debts coming due and to provide funds for the payment of interest owing to them or part payment of interest owing to them. They worked very closely with the IMF. I think it is fair to say that, before the commercial banks were prepared to engage in any rescheduling activities or lending of new funds to developing countries experiencing severe debt problems, they wanted to be sure that the IMF was satisfied that the country had an appropriate adjustment program in place.

By 1985, it was becoming clear that the so-called "involuntary lending" on the part of the banks related to these rescheduling agreements was slowing down and that banks were becoming more and more reluctant to increase their exposures in debtor countries. They were having more and more doubts about whether this was a safe thing to do and whether the countries which were borrowing from them would make good use of the funds provided. I will discuss that further later.

Another Williamsburg heading is "The Role of Governments." They also responded quickly to the Mexican crisis and the others which followed. The Paris Club, which is the government rescheduling body, has been extremely active in the last few years. The amount of business it has done has increased enormously from perhaps three or four cases a year to something like 15 countries a year or more seeking relief of debt from Paris Club creditors, including Canada. We are talking in our own case about loans made to developing countries by the Export Development Corporation, the Canadian Wheat Board, and CIDA.

Governments were also active in trying to direct export credits to debtor countries. There were attempts to organize special guarantee facilities for some of the developing countries experiencing severe debt problems. Short-term credits were arranged for them through the Bank for International Settlements. More and more attention was paid by governments to what we call "export credit cover policy" which is how quickly we have an agency like the Export Development Corporation go off cover, that is, stop lending to a country experiencing difficulties, and how quickly we have it go back on cover or resume lending once the country has reorganized its finances and come to an agreement with the IMF. There was a concern that, once countries had taken the tough decisions in conjunction with the IMF, some export credit agencies were holding back and were not resuming lending. This was affecting the flows of finance from governments.

[Traduction]

avec le FMI. Nous pourrions reparler de tout cela un peu plus tard au sujet du Plan Baker.

Un autre élément de la stratégie du Williamsburg reposait dans le financement provenant des banques commerciales. Celles-ci ont dû très rapidement inventer de nouveaux instruments de prêts. Elles ont vite constitué des comités nationaux de coordination pour s'occuper du réaménagement de la dette, de nouveaux prêts aux pays étant aux prises avec de graves problèmes. De nouveaux dispositifs comme des nouvelles facilités de paiement ont alors été inventés. Les banques ont ensuite entamé des négociations très complexes avec les principaux pays débiteurs pour consolider leurs dettes, pour trouver des fonds pour le paiement des intérêts qui leur étaient dus ou du moins d'une partie. Elles ont travaillé en étroite collaboration avec le FMI. Je crois qu'il est juste de dire qu'avant d'accepter de s'engager dans tout programme de consolidation des dettes ou de consentir de nouveaux prêts aux pays en développement très endettés, elles voulaient être sûres que le FMI était convaincu que le pays disposait d'un programme de redressement approprié.

Dès 1985, il est devenu évident que ce qu'on appelait les «prêts involontaires» consentis par les banques à l'égard de ces accords de réaménagement diminuaient et qu'elles hésitaient à prêter aux pays débiteurs. Elles doutaient de plus en plus de la sécurité de l'entreprise et se demandaient si les pays qui empruntaient d'elles utiliseraient les fonds à bon escient. J'en reparlerai plus tard.

Passons maintenant au rôle des gouvernements dans le cadre de la stratégie de Williamsburg. Ceux-ci ont également réagi rapidement à la crise mexicaine et aux autres qui ont suivi. Le Club de Paris, l'organisme gouvernemental chargé des programmes de réaménagement, a été très actif au cours des dernières années. Alors qu'il s'occupait auparavant de trois à quatre cas, il doit maintenant voir aux affaires d'au moins 15 pays qui cherchent à alléger leurs dettes auprès des créanciers du Club de Paris, y compris le Canada. Nous parlons pour ce qui nous concerne des prêts consentis aux pays en développement par la Société pour l'expansion des exportations, la Commission canadienne du blé ou l'ACDI.

Les gouvernements sont également tenté de diriger les crédits à l'exportation vers les pays débiteurs. Ils ont tenté de mettre sur pied des mécanismes spéciaux de garantie pour certains pays en voie de développement dont la dette était très élevée. Des prêts à court terme ont été négociés pour eux par l'intermédiaire de la Banque des règlements internationaux. Les gouvernements se sont de plus en plus occupés de ce que nous appelons la «politique de garantie des crédits à l'exportation»: quand un organisme comme la Société pour l'exportation des exportations cessera de prêter à un pays qui éprouve des difficultés; après quel laps de temps devra-t-elle recommencer à prêter une fois que le pays a réorganisé ses finances et a conclu un accord avec le FMI. Lorsque certains pays ont pris ces décisions rigoureuses au sujet du FMI, on s'inquiétait du fait que certaines agences de crédit à l'exportation hésitaient à recommencer à consentir des prêts. Cette situation avait un effet sur les fonds en provenance des gouvernements.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Coleman, I do not want to hasten you unduly, but I do want to leave time for the committee members to put their questions.

**Mr. Coleman:** Perhaps I should stop there, Mr. Chairman, so as to allow honourable senators to put their questions. If I had continued, I would have spoken about some of the recent developments in the international debt situation and its handling, including, particularly, the Baker plan.

**The Chairman:** I did want you to touch upon the Baker plan and, possibly, upon the significance of the recent collapse in oil prices. I think that it would be worthwhile, indeed, if you go on to explain the Baker plan before concluding your testimony.

**Senator Rowe:** Mr. Chairman, might I ask a short question? Did I correctly understand Mr. Coleman to say that South Korea is the fourth largest debtor country?

**Mr. Coleman:** Yes, that is correct, senator.

**Senator Rowe:** Is that in absolute or per capita terms?

**Mr. Coleman:** It is in absolute terms.

**Senator Rowe:** I presume that the three largest debtor countries are Brazil, Mexico and Argentina.

**Mr. Coleman:** Yes, Mexico is now the largest, followed by Brazil and Argentina.

**Senator Rowe:** I am not surprised about the first three, but I am surprised to hear about the fourth. Perhaps that is a reflection of the rather prosperous conditions that Senator Bosa and I saw when we were over there a year or two ago.

**The Chairman:** I think that that is exactly it, Senator Rowe. We do not hear about South Korean debt because that country is able to service it due to the strength of its economy.

**Senator Bosa:** Mr. Coleman has referred to developing countries but has made no distinction between newly industrialized countries and developing countries. Is there a distinction to be drawn between the two as far as the international debt is concerned?

**Mr. Coleman:** I am not sure how to answer your question, senator. I think it is fair to say that some newly industrialized countries, such as Mexico and Brazil, are experiencing severe debt problems, while others, such as Korea and many of the Asian countries, are not. If one looks at the other developing countries, the less developed among them, one can see some, such as Sudan in Africa, that are suffering severe debt problems, and others, such as Bangladesh, which are not. I suppose that, in the case of Bangladesh, the fact that it has received in the past very little in the way of commercial lending would make a difference. It has received almost all of its external financing by way of development assistance grants. I do not think that we could see the international debt problem as being, largely, a NIC phenomenon or, largely, a poor country phenomenon.

If I may, then, I will speak briefly on the Baker plan.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Coleman, je ne veux pas vous bousculer, mais je voudrais que les membres du Comité aient suffisamment de temps pour poser leurs questions.

**M. Coleman:** Je devrais donc m'arrêter ici, monsieur le Président. Si j'avais continué, j'aurais parlé de certains faits récents qui concernent la dette internationale et la façon dont on s'en occupe, notamment du plan Baker.

**Le président:** Je désirais que vous parliez du plan Baker et, si possible, de la portée de la récente chute des prix du pétrole. J'estime en effet qu'il serait utile que vous expliquiez le plan Baker avant de clore votre exposé.

**Le sénateur Rowe:** Monsieur le président, puis-je poser une brève question? M. Coleman a-t-il bien dit que la Corée du Sud est au quatrième rang des pays débiteurs?

**M. Coleman:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Rowe:** Est-ce en chiffres absolus ou par habitant?

**M. Coleman:** En chiffres absolus.

**Le sénateur Rowe:** Je présume que les trois pays qui le précèdent sont le Brésil, le Mexique et l'Argentine.

**M. Coleman:** Oui, le Mexique est actuellement le premier, et il est suivi du Brésil et de l'Argentine.

**Le sénateur Rowe:** Je ne suis pas étonné pour ce qui est des trois premiers, mais je le suis au sujet de la Corée du Sud, peut-être parce que le sénateur Bosa et moi-même avons constaté que son économie était plutôt prospère lorsque nous y avons séjourné il y a quelques années.

**Le président:** A mon avis, c'est exactement pour cette raison, sénateur Rowe. Nous n'entendons pas parler de la dette de la Corée du Sud parce que ce pays peut, grâce à son économie vigoureuse, assumer les obligations qui en découlent.

**Le sénateur Bosa:** M. Coleman a fait allusion aux pays en développement, mais n'a établi aucune distinction entre ces derniers et les pays nouvellement industrialisés. Y a-t-il lieu d'en établir une lorsqu'on parle de la dette internationale?

**M. Coleman:** Je ne sais trop comment répondre à votre question, sénateur. A mon avis, il est juste de dire que certains pays nouvellement industrialisés, comme le Mexique et le Brésil, sont gravement en dettes, contrairement à d'autres, comme la Corée et bon nombre des pays de l'Asie. Si l'on examine la situation de pays fort peu développés, on peut constater que certains, comme le Soudan, en Afrique, sont gravement en dettes, contrairement à d'autres, comme le Bangladesh. Je présume que dans le cas du Bangladesh la différence, tient au fait que ce pays n'a obtenu par le passé que très peu de prêts commerciaux. Pratiquement toute l'aide au développement reçue de l'extérieur a pris la forme de subventions. Je ne crois pas que la dette internationale soit imputable en grande partie aux pays nouvellement industrialisés ou aux pays pauvres.

Si vous me le permettez, je parlerai donc brièvement du plan Baker.



## [Text]

I think it is fair to say that, by the middle of 1985, the euphoria which had been experienced even at the end of 1984 about how the debt problem was being resolved and brought under control had dissipated. There were concerns that OECD growth might not be sufficient to pull the developing country debtors out of their problems. There were worries about the excessive reliance on the IMF as the stage manager. There were concerns about the drying up of commercial bank flows. There was a recognition that development assistance would remain a scarce commodity—that not a great deal of new public finance would be available—and, generally, there was a crisis of conscience on the handling of the debt problems. The arrival of Secretary Baker as Secretary of the Treasury in the United States was a propitious one. It allowed the United States administration to change course, which it did in Seoul, Korea, with the Baker initiative.

The United States, up until the Seoul initiative, had been generally rather grudging in its attitude to the debt crisis. It took the view that commercial banks made their own decisions; that, generally, we were dealing with a problem that had to be worked out in the marketplace; that financing was not the answer, it was more adjustment; that it was really almost a hands-off or laissez faire approach. I think that the Baker plan put the United States more or less in the camp of all of the other developed countries. I think that there had been a significant difference of view between the United States and all other industrial countries about how the debt problem was developing and how it should be handled. The difference was, basically, that the rest of us felt that a more activist approach should be followed on the part of western governments and that the international financial institutions, particularly the World Bank and the various regional development banks, should be given a larger role to play in dealing with the underlying development and structural problems which many of the developing country debtors faced.

Therefore, I think the important aspect of the Baker plan is that it signalled a change in attitude on the part of the United States and brought it more into line with the thinking of the rest of us. It is a plan which still remains to be fleshed out in many respects, but it does hold out the promise of growth to go with adjustment and it is based on the idea of a greater collaboration between the IMF and the World Bank in dealing with the problems of developing countries. We feel, over all, that it is quite a positive initiative. The Canadian government has been doing what it can to give support to the Baker initiative.

Mr. Chairman, perhaps I should stop there. There are other things that may come out in questioning.

**The Chairman:** I noted in the paper a day or two ago that the United States has agreed to take part in the \$12 billion replenishment of the International Development Association. I would assume that that is a direct outflow of the change of attitude as a result of the Baker announcements.

## [Traduction]

Je pense qu'il est possible de dire que l'euphorie qu'on a connue, même à la fin de 1984, au sujet du règlement et de la maîtrise du problème posé par la dette s'était dissipée au milieu de 1985. On craignait que le taux de croissance prévu par l'OCDE ne suffise pas à sortir les pays en développement de la crise. On s'inquiétait du fait qu'on comptait exagérément sur le FMI pour régir ces questions. On s'inquiétait également de l'épuisement des ressources des banques commerciales. On reconnaissait que l'aide au développement continuerait d'être parcimonieuse—qu'il serait difficile d'y affecter de nouveaux fonds publics—et, généralement, on assistait à une crise de conscience sur la façon de régler les problèmes posés par la dette. L'accession de M. Baker au poste de secrétaire du Trésor américain ne pouvait être plus opportune. Elle a permis au gouvernement des États-Unis de changer de cap, et c'est ce qu'il a fait à Séoul, en Corée, en appliquant les propositions de M. Baker.

Avant de prendre cette initiative à Séoul, les États-Unis avaient été plutôt réticents à absorber le problème de l'endettement. Ils étaient d'avis que les banques commerciales devaient prendre leurs propres décisions; que, d'une façon générale, le problème devait être réglé par les forces du marché; que le financement de la dette n'était pas une solution, mais plutôt un rajustement; qu'il fallait en fait laisser courir les choses. Je pense que le plan Baker a plus ou moins réconcilié les États-Unis avec tous les autres pays industrialisés. Les États-Unis et les autres pays industriels divergeaient considérablement d'opinions au sujet des proportions que prenait la dette et de la façon dont il allait falloir régler le problème. Cette divergence d'opinion tenait essentiellement au fait que ces autres pays estimaient que les gouvernements occidentaux et les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et les diverses banques de développement régional, devaient s'engager plus activement et se voir confier un plus grand rôle dans la solution des problèmes de développement et d'organisation avec lesquels bon nombre des pays en développement étaient aux prises.

A mon avis, l'aspect important du plan Baker, c'est qu'il a déclenché un changement d'attitude de la part des États-Unis, ce qui les a amenés à se rallier à l'avis des autres pays. Ce plan a encore besoin d'être étoffé à de nombreux égards, mais il promet une croissance, outre des rajustements, et il est fondé sur le principe d'une meilleure collaboration entre le FMI et la Banque mondiale pour s'attaquer aux problèmes des pays en développement. Nous estimons qu'il s'agit d'une initiative très positive dans l'ensemble. Le gouvernement canadien fait son possible pour l'appuyer.

Monsieur le président, je devrais m'arrêter ici. D'autres points seront peut-être soulevés au cours de la période des questions.

**Le président:** J'ai lu dans le journal, il y a quelques jours, que les États-Unis ont consenti à participer au renflouage de l'Association internationale de développement, qui coûtera 12 milliards de dollars. Je présume que cette décision découle directement du changement d'attitude des États-Unis, à la suite des annonces concernant le plan Baker.

[Text]

**Mr. Coleman:** Would you like me to comment on that?

**The Chairman:** Perhaps we should get on with the question.

**Senator Lapointe:** What degree of growth in industrialized countries would help developing countries to meet their commitments and in order that they may import more products from developing countries?

**Mr. Coleman:** That is a difficult question to answer with certainty. There is a general view that growth lower than what we are expecting for the remainder of the decade on the part of the industrial countries would be very serious for the developing countries as a whole, that the outlook for the OECD countries is rather marginal in terms of the prospects of the developing countries. I wonder whether one of my colleagues would like to add something to that.

**Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance and Development Division, Department of Finance:** Last week I attended a conference in London, England which dealt with the Latin American debt problem. To answer the honourable senator's question, one of the speakers from one of the international institutions stated that an additional three-quarters of one per cent in GDP growth in the OECD countries, plus a reduction of 2 per cent in real rates of interest, would be equivalent to additional financial relief to developing countries of close to \$30 billion to \$40 billion, which is almost equal to or more than the whole of the Baker plan.

**Senator Lapointe:** So it would help a lot?

**Mr. Fortin:** Yes. What happens in the industrial countries is extremely important to the debt-servicing capacity of the developing countries.

**Senator Lapointe:** Who in Canada decides the level of funding established by Canada? Is it the Bank of Canada, the Prime Minister or who?

**Mr. Coleman:** Are you referring to the level of our financial participation?

**Senator Lapointe:** I am referring to our funding in the IMF, the World Bank and other such institutions.

**Mr. Coleman:** This is something that is decided by the government, by the cabinet. A number of factors go into our recommendations on funding levels. A lot of it has to do with what we perceive to be the international consensus on the size and increase of the funding levels of institutions such as IDA, which is the soft loan affiliate of the World Bank. If there were a consensus this time that IDA should be increased by \$12 billion—a consensus, incidentally, which we would support—then, I think we would, as a starting point, take a look at our historic share and determine what that amounted to in dollar terms. Then we would ask the ministers to consider whether they still considered that percentage an appropriate contribution by Canada. That is an example.

[Traduction]

**M. Coleman:** Désirez-vous que je formule des commentaires à ce sujet?

**Le président:** Nous devrions peut-être passer aux questions.

**Le sénateur Lapointe:** Quel taux de croissance les pays industrialisés devraient-ils enregistrer pour aider les pays en développement à honorer leurs engagements et pour importer davantage de ces pays?

**M. Coleman:** Il est difficile de vous donner une réponse précise. On estime en général que, chez les pays industriels, une croissance inférieure à celle que nous prévoyons pour le reste de la décennie serait très grave pour l'ensemble des pays en développement, et que ces derniers n'attendent pas beaucoup des pays de l'OCDE. Peut-être un de mes collègues voudrait-il commenter la question.

**M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des finances et du développement internationaux, ministère des Finances:** La semaine dernière, j'ai assisté à une conférence qui s'est déroulée à Londres, en Angleterre, et qui portait sur le problème de l'endettement des pays de l'Amérique latine. Pour répondre à la question de l'honorable sénateur, un des conférenciers d'une des institutions internationales a déclaré qu'une augmentation de 0,75 p. 100 du taux de croissance du PIB des pays de l'OCDE, plus une réduction des taux d'intérêt réels de 2 p. 100, équivaldraient à une aide supplémentaire de près de 30 à 40 milliards de dollars aux pays en développement, soit presque autant, sinon plus, que la somme globale proposée dans le plan Baker.

**Le sénateur Lapointe:** Cela les aiderait donc beaucoup?

**M. Fortin:** Oui. La capacité des pays en développement d'assumer les obligations découlant de leurs dettes dépend grandement du taux de croissance des pays industriels.

**Le sénateur Lapointe:** Qui décide du niveau des fonds accordés par le Canada? Est-ce la Banque du Canada, le premier ministre ou quelqu'un d'autre?

**M. Coleman:** Faites-vous allusion au niveau de notre aide financière?

**Le sénateur Lapointe:** Je fais allusion aux fonds que nous versons au FMI, à la Banque mondiale et à d'autres institutions de ce genre.

**M. Coleman:** C'est le gouvernement, ou le Cabinet, qui en décide. Nos recommandations sur le niveau des fonds sont basées sur certains facteurs, notamment sur notre perception du consensus international au sujet de l'ampleur et de l'augmentation du niveau des fonds accordés à des institutions comme l'AID, l'affilié de la Banque mondiale chargé des prêts à conditions de faveur. Si l'on s'entendait actuellement pour accroître de 12 milliards de dollars les fonds versés à l'AID—et nous souscririons à cette proposition—nous commencerions par examiner la part que nous versons habituellement pour déterminer combien d'argent cela représente. Puis, nous demanderions aux ministres de nous dire s'ils estiment que ce pourcentage constitue une contribution appropriée pour le Canada. C'était là un exemple.



[Text]

**Senator Lapointe:** In view of the lower value of our dollar, would it oblige us to give more money in Canadian dollars?

**Mr. Coleman:** As compared to some earlier periods, it would indeed.

**The Chairman:** May I interrupt and get that point straight? I was under the idea that, insofar as the IMF, the World Bank, and so on were concerned, when a replenishment level is agreed upon, such as the \$12 billion referred to, the different member countries have specific percentages which they are expected to contribute. Is the process as to who gives how much determined on an ad hoc basis?

**Mr. Coleman:** No, it is not done on an ad hoc basis. It is done on the basis of precedent and what we call burden-sharing. Over time a certain pattern develops in the shares of contributions among donors. In IDA, the soft-loan affiliate of the World Bank, for instance, Canada took a share of 4.5 per cent in the last replenishment process. That level is fairly close to our historic share in IDA. It was a little lower, though it was a little higher than the share we had taken in the previous replenishment. The starting point for consideration of our contribution by the government is based on the share of the replenishment we took the last time.

**The Chairman:** I do not wish to prolong this, but if a number of countries can give a little less than their share, it would come out to less than 100 per cent of the replenishment.

**Mr. Coleman:** Indeed, and that was a serious problem the last time when the United States reduced its share from around 27 per cent to around 25 per cent and the United Kingdom reduced its share from, I believe around 8 per cent to 6 per cent. It had quite a depressing effect on the total amount of funds that were raised in the end.

**Senator Hicks:** Did they make up that \$9 billion none-the-less?

**Mr. Coleman:** I think the fact that we ended up with \$9 billion was the result of the determination on the part of these two countries I mentioned to reduce their shares, and the unwillingness of most other countries to completely take up those shares if the replenishment were higher.

**Senator Hicks:** You mean that we would have liked to have more than the \$9 billion, that the \$9 billion was a figure arrived at after the two countries—the United States and the United Kingdom—had failed to pay the percentages that they had originally paid?

**Mr. Coleman:** Yes. In the last replenishment of IDA, the United States announced the figure that it would contribute at the beginning of the negotiations, and it never departed from that figure. It said that it would contribute 25 per cent of a \$9 billion replenishment to IDA, and it never deviated from that figure. In the end the rest of us fell into line.

**Senator Hicks:** Do the communist countries participate? For example, does the USSR contribute?

**Mr. Coleman:** No. I believe that Hungary is a member of IDA and that it contributes a small amount.

**Senator Hicks:** Do any of the communist countries contribute to the IMF?

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Comme la valeur de notre dollar a diminué, cela nous obligerait-il à accorder plus de fonds?

**M. Coleman:** Comparativement à certaines périodes antérieures, oui.

**Le président:** Puis-je vous interrompre afin d'éclaircir ce point? J'avais l'impression que, lorsqu'on s'entend sur le renflouage du FMI, de la Banque mondiale et ainsi de suite, pour verser 12 milliards de dollars, par exemple, les pays membres sont censés verser des pourcentages précis. Procède-t-on d'une façon spéciale pour savoir qui verse combien?

**M. Coleman:** Non. On se fonde sur les précédents et sur ce que nous appelons le partage du fardeau. Avec le temps, une certaine tendance se dessine. Par exemple, au cours du dernier renflouage, le Canada a versé 4,5 p. 100 à l'AID; ce taux était légèrement inférieur à la part que nous versons habituellement à l'AID, mais légèrement supérieur à la part que nous avons versée au cours du renflouage antérieur. Pour connaître la contribution du gouvernement, on se fonde sur la part que nous avons versée la fois précédente.

**Le président:** Je ne tiens pas à prolonger ce débat, mais si certains pays peuvent verser un peu moins que leur part, le renflouage ne sera pas complètement assuré.

**M. Coleman:** Effectivement, et cela a posé un grave problème la dernière fois, lorsque les États-Unis ont réduit leur part de 27 à 25 p. 100 et le Royaume-Uni, de 8 à 6 p. 100. Cela a eu pour effet de réduire en fin de compte la totalité des fonds recueillis.

**Le sénateur Hicks:** A-t-on néanmoins recueilli ces 9 milliards de dollars?

**M. Coleman:** Si nous sommes parvenus à une somme de 9 milliards de dollars, c'est que les deux pays que j'ai mentionnés ont décidé de réduire leur part, et que la plupart des autres pays n'étaient pas disposés à combler les lacunes si le montant requis devait augmenter.

**Le sénateur Hicks:** Vous voulez dire que nous aurions voulu recueillir plus de 9 milliards de dollars et que nous sommes parvenus à ce chiffre après que les États-Unis et le Royaume-Uni ont refusé de verser les pourcentages qu'ils versaient à l'origine?

**M. Coleman:** C'est exact. Au cours du dernier renflouage de l'AID, les États-Unis ont annoncé au début des négociations la somme qu'ils verseraient et ils n'ont jamais changé d'avis. Ils ont dit qu'ils verseraient 25 p. 100 de 9 milliards de dollars et, en fin de compte, nous avons payé le reste.

**Le sénateur Hicks:** Les pays communistes, l'URSS par exemple, versent-ils une contribution?

**M. Coleman:** Non, pas l'URSS. Je crois que la Hongrie est membre de l'AID et qu'elle verse une somme peu considérable.

**Le sénateur Hicks:** Y a-t-il des pays communistes qui contribuent au FMI?

[Text]

**Mr. Coleman:** A number of communist countries are members of the IMF, the chief of which is the People's Republic of China. In addition there are Hungary, Yugoslavia, Romania and an application for membership from Poland is now under consideration.

**Senator Lapointe:** What proportion of the money put into CIDA is diverted to these institutions?

**Mr. Coleman:** The proportion of the Canadian development budget given to the development banks, that is the World Bank and the regional development banks such as the Asian Development Bank is now around 17 or 18 per cent. It has varied any where from that amount up to 23 and 24 per cent.

In the last few years it has been in the lower end of the range. I think the reason for this is that there have been fairly low replenishments of the various international development banks over the past three or four years, while our own developing assistance program has been growing quite rapidly. So, the proportion has fallen.

**Senator Lapointe:** Would we be free to reduce our contribution if the affairs of the country were bad, for instance? Could we reduce our contributions to these institutions?

**Mr. Coleman:** Yes, we are free to do that.

**Senator Lapointe:** Is Canada actually satisfied with the way the system works?

**Mr. Coleman:** The system of making contributions to . . . ?

**Senator Lapointe:** The system of making contributions to those various institutions. I ask that because we hear sometimes that we contribute 3 per cent and receive only 2 per cent of the contracts from the IMF. So, is it fair or unfair, or should we be satisfied with the 2 per cent figure instead of the 3 per cent figure?

**Mr. Coleman:** You have touched on a very important and somewhat tender issue for Canada, which is what we call the "procurement" in Canada on the part of the development banks of goods and services which they supply to developing country borrowers. It is quite right, as you have suggested, that what we are putting into those banks exceeds what is coming back to Canadian contractors, engineers, and so forth, in terms of dollars spent here. This is a long-standing issue for Canada. Many learned papers have been written in the bureaucracy to try to explain why that is the situation. I think one thing to say is that, generally, Canadian governments have taken the position that while this is an important issue, it is not the sole criterion by which we should judge our participation in these institutions, that we care about them because of the role they play in organizing development in the developing countries, and what they do in terms of international finance, and a variety of other factors.

We recognize that an adequate level of procurement in Canada on the part of these institutions is important in terms of maintaining support for them, particularly on the part of our business community. But we are sometimes at a loss to know how we can actually arrive at improved performance. We have spent a great deal of time putting trade commissioners into or near these banks, and organizing awareness pro-

[Traduction]

**M. Coleman:** Certains pays communistes sont membres du FMI, le principal étant la République populaire de Chine; il y a également la Hongrie, la Yougoslavie et la Roumanie. La Pologne a présenté une demande d'adhésion, qui est actuellement à l'étude.

**Le sénateur Lapointe:** Quelle proportion des fonds versés à l'AID est remise à ces institutions?

**M. Coleman:** La proposition du budget canadien de développement versée aux banques de développement, c'est-à-dire à la Banque mondiale et aux banques de développement régional, comme la Banque asiatique de développement, s'élève actuellement à 17 ou 18 p. 100. Elle est parfois passée à 23 et 24 p. 100.

Ces dernières années, elle a été plutôt faible. Je pense que c'est parce que les diverses banques de développement international ont versé des pourcentages peu élevés ces trois ou quatre dernières années, alors que notre programme d'aide aux pays en développement a pris rapidement de l'expansion. La proportion a donc baissé.

**Le sénateur Lapointe:** Serions-nous libres de réduire notre contribution si les affaires du pays allaient mal, par exemple? Pourrions-nous réduire nos contributions à ces institutions?

**M. Coleman:** Oui, nous le pourrions.

**Le sénateur Lapointe:** Le Canada est-il réellement satisfait de la façon dont le régime fonctionne?

**M. Coleman:** Le régime de contribution aux . . . ?

**Le sénateur Lapointe:** Le régime de contribution à ces diverses institutions. Si je pose cette question, c'est que nous entendons parfois dire que nous versons 3 p. 100 et que nous n'obtenons que 2 p. 100 des contrats du FMI. Est-ce que cette situation est juste ou non, ou si nous devrions nous contenter de 2 p. 100 au lieu de 3 p. 100?

**M. Coleman:** Vous avez touché un point très important et quelque peu délicat pour le Canada, c'est-à-dire l'acquisition au Canada, par les banques de développement, de biens et de services qu'elles fournissent aux pays emprunteurs. Il est exact, comme vous l'avez laissé entendre, que les sommes que nous versons dans ces banques dépassent celles qui reviennent aux entrepreneurs ou aux ingénieurs canadiens, par le biais des sommes dépensées au Canada. Cette question a toujours été litigieuse pour le Canada. Nombre de documents poussés ont été rédigés pour tenter d'expliquer cette situation. Je pense qu'en général, les gouvernements qui se sont succédé au Canada ont jugé que, bien que cette question soit importante, elle ne représente pas le seul critère à employer pour déterminer le niveau de notre participation à ces institutions; nous nous en occupons parce qu'elles jouent un rôle dans l'expansion des pays en développement et dans les finances internationales, entre autres.

Nous reconnaissons qu'il est important que ces institutions investissent suffisamment de fonds au Canada pour que ce dernier, notamment du milieu des affaires, puisse les soutenir. Mais nous ignorons parfois comment améliorer nos résultats. Nous avons affecté des délégués commerciaux dans ces banques et consacré beaucoup de temps à établir des programmes de sensibilisation à l'intention des exportateurs canadiens, de



[Text]

grams for Canadian exporters, and using a variety of promotion techniques to try to get Canadian companies more interested in bidding for development bank contracts. We have found that those which have bid have had a high success rate, but still our performance is not one that we are satisfied with.

**Senator Lapointe:** Thank you, Mr. Coleman. I will allow other members of the committee to ask questions.

**The Chairman:** Senator Bosa.

**Senator Bosa:** Mr. Coleman, I have difficulty with both of the Official Languages of Canada, but I am wondering whether this material is available in French.

**M. Coleman:** Nous n'avons pas encore fait traduire la documentation que nous avons produite. Je ne sais pas dans quel délai nous l'aurons, mais possiblement dans une semaine. Je m'excuse de ne pas avoir fait préparer les documents à temps dans les deux langues officielles.

**Senator Bosa:** Last September the ministers of the G-5 countries, as they are referred to, agreed that the United States dollar was too high and that it should be devalued.

To what extent is Canada satisfied with the current monetary system?

**Mr. Coleman:** That, senator, sounds like a question that should be put during Question Period this afternoon when my minister is asked about the fate of the Canadian dollar.

I am not sure how many countries are really satisfied with the current international financial and monetary system, although I think probably the number that see a way in which it could be changed for the better is small. I think that over the past 10 or 15 years governments have recognized more and more how marginal they are, if you like, in terms of the workings of the international monetary and financial system. They have some strength, there is no question about that, but in terms of sheer financial power, that is in the market, and if you look at the international reserves of Canada, they are picayune in relation to the possible transactions in Canadian dollars on any day or week.

You have asked about the G-5 meeting. I do not know whether you wanted me to comment on that or not, senator.

**Senator Bosa:** Please do.

**Mr. Coleman:** I guess there are a couple of things that can be said, the first being that the government felt a bit tender about the G-5 meeting last September because so much was made of it. The G-5 group has been meeting for many years, but it has usually met without fanfare and without communiqués. I think there was a concern on the part of the Canadian government that the G-5 might be institutionalizing itself, and we always feel a little uneasy if we see a club forming that we are not a part of. So there is that issue.

As far as what the G-5 group actually did last September, I think we felt that it was a positive meeting, that it was useful to signal to the market that the U.S. dollar was too high and

[Traduction]

même que nous avons utilisé diverses techniques de promotion afin d'intéresser davantage les sociétés canadiennes à soumettre des offres de contrats aux banques de développement. Nous avons constaté que celles qui l'ont fait ont connu un taux de succès élevé, mais nous ne sommes pas encore satisfaits des résultats.

**Le sénateur Lapointe:** Je vous remercie, monsieur Coleman. Je cède la parole à d'autres membres du Comité.

**Le président:** Sénateur Bosa.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Coleman, j'ai de la difficulté à saisir les deux langues officielles du Canada, mais je voudrais savoir si ces documents existent en français.

**Mr. Coleman:** We haven't had our documents translated yet. I don't know when we'll have the translation, perhaps in a week. I apologize for not having the documents ready in both official languages.

**Le sénateur Bosa:** Les ministres du Groupe des 5, comme on les appelle, ont convenu en septembre dernier que le dollar américain était trop élevé et qu'il faudrait le dévaluer.

Le Canada est-il satisfait du système monétaire actuel?

**M. Coleman:** C'est le genre de question, sénateur, qu'il faudra poser au cours de la période des questions, cet après-midi, lorsque mon ministre sera interrogé au sujet de l'avenir du dollar canadien.

Je ne sais pas combien de pays sont vraiment satisfaits du système monétaire et financier international actuel, bien que seul un petit groupe d'entre eux estiment qu'il pourrait être amélioré. Les gouvernements se sont rendu compte, au cours des dix ou quinze dernières années, du peu d'influence qu'ils exercent sur le système financier et monétaire international. Ils exercent une certaine influence, il n'y a aucun doute là-dessus, mais uniquement en termes de puissance financière, sur le marché. Les réserves internationales du Canada sont insignifiantes par rapport aux transactions éventuelles qui peuvent être réalisées en dollars canadiens durant n'importe quel jour ou semaine.

Vous avez parlé de la réunion du Groupe des 5. Je ne sais pas si vous voulez que je réponde ou non à cette question, sénateur.

**Le sénateur Bosa:** S'il vous plaît.

**M. Coleman:** Je crois qu'il y a certaines choses à dire là-dessus, la première étant que le gouvernement s'est senti un peu blessé par toute la publicité entourant la réunion du Groupe des 5 qui a eu lieu en septembre dernier. Ce groupe se réunit depuis de nombreuses années, habituellement sans fanfare et sans émettre de communiqués. Je crois que le gouvernement canadien craignait que le G-5 ne devienne une institution, parce que nous nous sentons toujours mal à l'aise lorsqu'un club est en train de se former et que nous en sommes exclus. Voilà donc un premier problème.

En ce qui concerne la réunion du G-5 qui a eu lieu en septembre dernier, nous jugeons qu'elle a été positive, parce qu'elle a permis de signaler au marché que le dollar américain

*[Text]*

should be devalued. It was useful to show that there was a connection between the level of the U.S. dollar and the imbalances amongst major countries in their economic performance and in their balance of payments and in their trade performance. So, we welcome the adjustment in the U.S. dollar which has ensued since that meeting.

**Senator Bosa:** Why are Canada and Italy excluded from the Group of Five, since both countries are members of the seven most industrialized countries of the world? Why are they snubbed?

**Mr. Coleman:** I am not sure whether the G-5 has told us why we are not included. This is an important issue for us because—and you put it very well, senator—we have some difficulty understanding what you can do with five that you cannot do with seven.

The only thing I can say is that the G-5 has been around for a long time and has been operating in a fairly quiet way. I think it first met in the early 1970s during the work of the Committee of Twenty on International Monetary Reform. It is a finance ministers' club and it has been around for some time meeting quietly. The summits came along later; the first one was held in 1975.

**Senator Bosa:** One final question, Mr. Chairman. What role does the Bank of Canada, in light of what happened recently with the Canadian Commercial Bank, play in the supervising and surveillance of commercial banks and their international business lending practices? Does the Bank of Canada have some sort of role to play on that, or does the Inspector General play a role in evaluating what is happening to these banks until they are lending internationally?

**Mr. Coleman:** It is more the Inspector General of Banks, Senator, who plays that role. He has been quite active, in the last three or four years, encouraging the Canadian banks to set up adequate loan loss provisions against their lending to developing countries. In fact, he has established a policy which Canadian banks are to set aside from 10 to 15 per cent of their lending to a list of 32 countries in the form of a loan loss provision and this has helped, considerably, to increase the strength of the Canadian banks, in relation to their assets in developing countries.

**Senator Hicks:** He may require it to set up this reserve against possible loan losses, eh?

**Mr. Coleman:** Yes, he may.

**Senator Hicks:** He may require them to do that?

**Mr. Coleman:** He requires them to do that.

**Senator Hicks:** But he cannot say, "You must not lend "X" amount of dollars to a bank?"

*[Traduction]*

était trop élevé et qu'il devait être dévalué. Elle a permis de démontrer qu'il existait un lien entre le niveau auquel se situait le dollar américain et le déficit qu'ont enregistré les grandes puissances au chapitre de leur rendement économique, de leur balance des paiements et de leurs performances commerciales. Donc, les rajustements apportés au dollar américain à la suite de cette réunion ont été bien accueillis.

**Le sénateur Bosa:** Pourquoi le Canada et l'Italie ont-ils été exclus du Groupe des Cinq, puisque les deux comptent parmi les sept pays les plus industrialisés du monde? Pourquoi ont-ils été snobés?

**M. Coleman:** Je ne sais pas si le Groupe des Cinq nous a dit pourquoi nous étions exclus. Il s'agit d'une question importante pour nous parce que—et vous l'avez très bien expliqué—nous avons du mal à comprendre pourquoi ce qui peut être accompli par cinq ne peut pas l'être par sept.

Tout ce que je peux vous dire, c'est que le Groupe des Cinq existe depuis de nombreuses années et qu'il est assez discret. Je crois qu'il s'est réuni la première fois au début des années 70 soit à l'époque où le Comité des Vingt étudierait la réforme monétaire internationale. Il s'agit d'un groupe formé de ministres des Finances qui tient des réunions très discrètes depuis quelque temps. Les sommets ont été organisés après, le premier ayant eu lieu en 1975.

**Le sénateur Bosa:** J'ai une dernière question à poser, monsieur le Président. Compte tenu de ce qui est arrivé récemment avec la Banque commerciale du Canada, dans quelle mesure la Banque du Canada surveille-t-elle les banques commerciales ainsi que leurs pratiques de prêts commerciaux internationaux? La Banque du Canada a-t-elle un rôle à jouer dans ce domaine ou est-ce l'Inspecteur général qui est chargé de surveiller ces banques jusqu'au moment où elles octroient des prêts à l'étranger?

**M. Coleman:** C'est plutôt l'Inspecteur général des banques qui en est chargé, sénateur. Il a déployé de nombreux efforts au cours des trois ou quatre dernières années pour encourager les banques canadiennes à établir des provisions pour pertes sur prêts afin de protéger les prêts consentis aux pays en voie de développement. En fait, l'Inspecteur général a adopté une politique qui dispose que les banques canadiennes doivent mettre de côté de 10 à 15 p. 100 des nouveaux prêts consentis à une liste de 32 pays pour constituer une provision pour pertes sur prêts. Cette provision s'est avérée très utile car elle a permis de renforcer la situation des banques canadiennes en ce qui concerne l'argent qu'elles prêtent aux pays en voie de développement.

**Le sénateur Hicks:** Il peut demander à une banque de constituer une réserve pour se protéger contre toute perte sur prêts éventuelle.

**M. Coleman:** C'est exact.

**Le sénateur Hicks:** Il peut leur demander de le faire?

**M. Coleman:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Mais il ne peut pas dire: «Vous ne pouvez pas prêter un montant «X» à une banque?»



[Text]

**Mr. Coleman:** No, he wouldn't want to enter into that sort of discussion. It would be up to them to decide where they wish to increase their exposures, but for the 32 countries which he has identified, he has recommended to them that as they lend to those countries, they set aside ten to 15 per cent of the amounts lent in the form of provisions for loss.

**The Chairman:** So he, rather than the banks auditors, put an emotional yardstick on the value of these loans to Mexico and so on?

**Mr. Coleman:** I think that what the Inspector General is doing is very much in line with the advice that the Bank's auditors themselves would give, but he has codified it for them.

**The Chairman:** Yes, I know. Now just a supplementary to one of Senator Bosa's questions, before going to Senator MacDonald. Senator Bosa asked about the international monetary system. My impression, at the moment, would be that there is no international monetary system. There are individual national monetary policies. Is there anything that can be described as an international monetary system at the moment, as opposed to an individual nation's policies?

**Mr. Coleman:** Mr. Chairman, that's a profound question.

**The Chairman:** I do not often ask profound questions.

**Mr. Coleman:** I think that you are probably right to look upon the system as the sum of the monetary policies of major countries, particularly the monetary policy of the United States. That being said, we do have a government-owned institution at the centre of this system, the IMF, which is seen as having a formal role as the rule-maker. The problem for the Fund in recent years has been in knowing what rules it should administer. The original articles of agreement were written in terms of fixed exchange rate and the rules for changing those rates.

**The Chairman:** Rules about those rates, yes.

**Mr. Coleman:** Since the mid-70s we have been on a system of floating rates, which have been codified to some extent by the Fund, but the result of the move to such a system is that the Fund has perhaps less of a move than it had before to question countries on their exchange rate and monetary policies and, if necessary, to take sanctions when a country departs from the norms. I think my colleague, Yves Fortin, may wish to add something to this.

**Mr. Fortin:** Mr. Chairman, we often think in terms of system and I think it is perhaps better to think in terms of arrangements in the sense that when we talk about international monetary matters, we talk about IMF, which is an institution supervising international monetary matters, supervising international monetary policies or policies of member countries that have implications for the other countries, the rest of the world. We are talking about the exchange rate arrangements. We have moved, as Mr. Coleman said, from fixed parity systems to floating rates and this has added a lot of implications,

[Traduction]

**M. Coleman:** Non, il ne s'engage pas dans ce genre de discussion. Il revient aux banques de décider si elles veulent augmenter le montant des prêts qu'elles consentent, toutefois, en ce qui concerne les 32 pays qu'il a identifiés, il leur a recommandé de garder de 10 à 15 p. 100 du montant prêté sous forme de provision pour pertes chaque fois qu'elles octroient de nouveaux prêts à ces pays.

**Le président:** C'est donc lui, plutôt que les vérificateurs des banques, qui attribue une certaine valeur aux prêts consentis au Mexique, etc.?

**M. Coleman:** Je crois que l'Inspecteur général agit selon les conseils que donneraient eux-mêmes les vérificateurs des banques, sauf qu'il a attribué une valeur à ces prêts pour eux.

**Le président:** Oui, je sais. Avant de laisser la parole au sénateur MacDonald, je voudrais poser une question supplémentaire qui se rattache à une des questions abordées par le sénateur Bosa. Le sénateur Bosa vous a posé une question au sujet du système monétaires international. J'ai l'impression, à l'heure actuelle, qu'il n'existe aucun système de ce genre, qu'il existe plutôt des politiques monétaires qui sont établies individuellement par chaque pays. Existe-t-il actuellement ce qu'on pourrait appeler un système monétaire international par opposition à des politiques nationales?

**M. Coleman:** Monsieur le président, il s'agit d'une question très complexe.

**Le président:** Il ne m'arrive pas souvent de poser des questions complexes.

**M. Coleman:** Vous avez sans doute raison de considérer les systèmes comme la somme des politiques monétaires des grandes puissances, notamment la politique monétaire des États-Unis. Ceci dit, il existe une institution gouvernementale au centre de ce système, le FMI, qui est plus au moins chargé d'établir des règles. Toutefois, au cours des dernières années, le Fonds ne savait pas trop quelles règles il devait appliquer. Les statuts originaux étaient fondés sur un taux de change fixe et refermaient des règles qui régissaient les changements apportés à ces taux.

**Le président:** Des règles au sujet de ces taux.

**M. Coleman:** Depuis le milieu des années 70, nous avons adopté un système de taux fluctuants, qui sont établis dans une certaine mesure par le Fonds. Toutefois, à cause de ce système, il est maintenant plus difficile pour le Fonds d'interroger les pays sur leur taux de change et leur politique monétaire et, au besoin, de prendre des sanctions lorsqu'un pays s'écarte de la norme. Je crois que mon collègue, Yves Fortin, aurait peut-être quelque chose à ajouter là-dessus.

**M. Fortin:** Monsieur le président, nous pensons souvent en termes de système et je crois qu'il serait mieux de penser en termes d'arrangements en ce sens que, lorsque nous parlons de questions monétaires internationales, nous parlons du FMI qui est chargé de surveiller la situation monétaire à l'échelle internationale, de surveiller les politiques monétaires internationales ou les politiques des pays membres qui peuvent avoir des répercussions sur les autres pays, sur le reste du monde. Il est question ici des arrangements concernant le taux de change. Nous sommes passés, comme M. Coleman l'a dit, d'un système

[Text]

in terms of the way rates are moving and we have had the problem with excessive fluctuations of rates, which have produced some rather unsatisfactory results from the trade point of view, the trade imbalances are very much influenced by the level of rates of interest, exchange rates. The September 1985 meeting of the G-5, which we referred to before, was an attempt to try to reduce the protectionist pressures that were building up, especially in the United States, because of the over appreciation of the U.S. dollar, and the very weak level of currencies like the Japanese Yen, and the German Mark—which are two countries that have accumulated very high trade balances. When we talk about international monetary arrangements we also talk about international liquidity, the creation of means of payments to finance economic activity at the international level. We used to have a system whereby the reserve centres like the United States and, before, the United Kingdom were centres of issuance of liquidity, and the means for countries to accumulate international reserves was basically the net result of their international economic and commercial financial transactions. But now, in the 60s and 70s, we have seen the emergence of international financial markets, very highly developed, and whereby countries can now go and borrow their reserves; whatever needs they may have. We are doing it ourselves here in Canada. When we want to replenish our reserves, we borrow from banks, then when the flow of reserves is upward we repay the lines of credit. If you follow the press releases issued by the Department of Finance every month on the state of our international reserves, you will see these drawings from the line of credit from the bank replenishment of our international reserve when we have to intervene in the market or vice versa, the repayments. When we talk about international monetary arrangements we talk about the surveillance function of the Fund, which Mr. Coleman referred to. It is perhaps misleading to think in terms of system, perhaps better to think in terms of arrangements.

**The Chairman:** Thank you Mr. Fortin. Senator MacEachen?

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I am sorry I had to leave for a while. May be what I am going to raise have been dealt with but if not, I would like to follow a few points. This committee is now engaged in an examination of the debt problem and there has been some debate as to the nature of the problem. Whether it is, as the parlance says, a liquidity problem or a problem of insolvency, I am not sure I understand. I am not quite sure whether I understand, in depth, the exact differences between a country which is experiencing a liquidity problem and one that is insolvent but through various devices has shrouded that insolvency, or through various expedients. I think that we ought to try to probe this question, because, ultimately, if the committee is to make recommendations, it ought to be directed in the kind of recommendations by the definition of the problem.

So, I would really like to know from Mr. Coleman, now or later, whether he could provide us with a description of the characteristics of a country which is suffering from a liquidity

[Traduction]

de taux fixes à un système de taux fluctuants et cela a entraîné de fortes répercussions sur la façon dont les taux fluctuent; il y a également eu des fluctuations excessives qui ont donné des résultats plutôt insatisfaisants sur le plan commercial. Les déficits enregistrés par les balances commerciales sont déterminés par les taux d'intérêt, les taux de change. Le Groupe des Cinq dont il a été question plus tôt avait été formé dans le but de tenter de réduire les mesures protectionnistes de plus en plus nombreuses qui étaient adoptées, surtout aux États-Unis, en raison de la surévaluation du dollar américain et de la faiblesse des devises comme le yen japonais et le mark allemand, le Japon et l'Allemagne étant deux pays dont la balance commerciale est très élevée. Lorsque nous parlons d'arrangements monétaires internationaux, il s'agit également de liquidités internationales, de la création de modes de paiements pour financer des activités économiques au niveau international. Nous avions auparavant un système où des centres de réserve comme les États-Unis, et avant eux le Royaume-Uni, émettaient des liquidités. Les pays pouvaient accumuler des réserves internationales à partir des transactions financières et commerciales économiques qu'ils effectuaient sur le plan international. Toutefois, dans les années 60 et 70, de nouveaux marchés financiers internationaux très développés ont vu le jour, des marchés où les pays pouvaient emprunter l'argent nécessaire pour leurs réserves. C'est ce que nous faisons au Canada. Lorsque nous voulons renflouer nos réserves, nous empruntons auprès des banques. Lorsque nos avoirs en réserve sont plus importants, nous remboursons l'argent emprunté. Si vous suivez les communiqués de presse que le ministère des Finances publie tous les mois sur l'état de nos réserves internationales, vous pouvez voir les retraits qui sont faits auprès de la banque pour reconstituer nos réserves internationales lorsque nous devons intervenir sur le marché ou viceversa, pour rembourser nos emprunts. Lorsqu'il est question d'arrangements internationaux, il est question de la surveillance qu'effectue la banque, surveillance à laquelle M. Coleman a fait allusion. Nous avons peut-être tort de penser en termes de système, et non en termes d'arrangements.

**Le président:** Merci, monsieur Fortin. Sénateur MacEachen?

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, j'ai été obligé de m'absenter pendant quelque temps et je n'en excuse. La question que je souhaite soulever a peut-être été déjà abordée; dans le cas contraire, j'aimerais soulever quelques points. Notre Comité est en train d'étudier le problème de la dette et il y a eu certaines discussions quant à la nature du problème. On ne sait pas s'il s'agit, comme le soutient le Parlement, d'un problème de liquidités ou d'un problème d'insolvabilité. Je ne sais pas si je comprends bien la différence exacte qui existe entre un pays qui éprouve des problèmes de liquidités ou un pays qui est insolvable, mais qui, par divers moyens, a réussi à le cacher. Nous devons nous pencher sur cette question parce que le Comité doit être en mesure de faire des recommandations liées au problème.

Je voudrais donc que M. Coleman nous fournisse, maintenant ou plus tard, une description des caractéristiques d'un pays aux prises avec un problème de liquidités et les caractéris-



[Text]

problem, and the characteristics of a country which is basically insolvent. That is my first point.

The second has to do with the Baker plan. Of course, Secretary Baker, in Korea, moved the United States very markedly in his proposal to increase the financial flows to the debtor countries through the multilateral institutions and through the private banks.

My first question has to do with the fact that he recommends that the multilateral institutions have their resources increased in excess of \$30 or \$40 billion.

**The Chairman:** \$20 billion from governments and \$20 billion from private banks, as I understood it.

**Senator MacEachen:** I guess my question is: What is the vehicle that Baker has in mind in order to increase the resources of the multilateral institutions? It is not through IDA; it would not be through the concessional flows. Would it be through the increase in the capital subscriptions by member countries to the banks, and if that total were conceptually accepted internationally, what would the additional obligation of Canada to the multilateral institutions be in order to achieve the goal of Mr. Baker? Has the Government of Canada considered what governments are going to do directly? There is a missing ingredient in Mr. Baker's proposal, namely, that he talks of the private banks, the multilateral banks, but there is no provision for a direct government commitment. I would like to know whether that has been considered.

The third point has to do with the G-5. The G-5 met in order to bring down the value of the American dollar for the reasons that have been mentioned, and others. Can you tell us, later, what precise interventions were undertaken by the governments or the central banks of the G-5 to bring about the decline of the American dollar? How were they coordinated? Did the central bank in West Germany sell American dollars in unison with other central banks; or did they do nothing; or was it a purely psychological manifestation; and has the Department of Finance formed any view as to whether the American dollar has had a landing? Has it landed, or is it facing a very hard landing that has not taken place yet? Some people say it has had a landing, and it has been a soft landing. I don't think it has had a landing yet. What do you think?

On a number of these points, I think it would be helpful if we had material provided to us later, if possible.

**The Chairman:** Just before asking Mr. Coleman to deal with one or more of your questions, I was going to make the observation that they are very fundamental and extensive and might require some further testimony after today. As I look at the clock, it would be difficult to deal with those things in fifteen minutes, particularly the Baker matter, where I see that the spokesman for German banks a few days ago was very negative on the banks taking up the private part of that. Again, Canadian bankers, two or three days ago, have not been too enthusiastic about the \$20 billion that the private sector was supposed to produce of the \$40 billion.

[Traduction]

tiques d'un pays qui est essentiellement insolvable. Voilà mon premier point.

Le deuxième a trait au plan Baker. Évidemment, le secrétaire Baker, en Corée, a indiqué que les États-Unis étaient très en faveur d'une augmentation des fonds versés aux pays débiteurs par l'entremise des institutions multilatérales et des banques privées.

Ma première question a trait au fait qu'il recommande que les institutions multilatérales augmentent leurs ressources de plus de 30 ou de 40 milliards de dollars.

**Le président:** Si j'ai bien compris, 20 milliards du gouvernement et 20 milliards des banques privées.

**Le sénateur MacEachen:** Ma question est la suivante: comment M. Baker envisageait-il d'accroître les ressources des institutions multilatérales? Ce n'est pas par l'entremise de l'IDA ou au moyen de fonds accordés à des conditions de faveur. Est-ce qu'on augmenterait les contributions que les pays membres doivent verser aux banques, si ce total était accepté sur le plan international; quelles obligations supplémentaires le Canada aurait-il à l'égard des institutions multilatérales en ne d'atteindre le but fixé par M. Baker? Le gouvernement du Canada a-t-il songé aux mesures directes que les gouvernements vont prendre? Il manque quelque chose à la proposition de M. Baker. Il parle des banques privées, des banques multilatérales, mais il ne fait aucunement allusion aux engagements directs pris par un gouvernement. Je voudrais savoir si cette possibilité a été envisagée.

Le troisième point que je souhaite soulever porte sur le Groupe des Cinq. Ce groupe se réunit pour dévaluer le dollar américain pour les raisons qui ont déjà été mentionnées, entre autres. Pouvez-vous nous dire, plus tard, quelles mesures précises les gouvernements ou les banques centrales des pays membres du Groupe des Cinq ont pris pour dévaluer le dollar américain? Comment ces mesures ont-elles été coordonnées? La banque centrale d'Allemagne de l'Ouest a-t-elle vendu des dollars américains de concert avec d'autres banques centrales, ou ces dernières n'ont-elles rien fait? S'agissait-il d'une manifestation purement psychologique et est-ce que le ministère des Finances a été en mesure de déterminer si le dollar américain a chuté? A-t-il trouvé son plancher ou va-t-il encore chuter davantage? Certains disent que la chute a été pénible, alors que d'autres soutiennent le contraire. Je ne crois pas qu'il ait encore atteint son plancher. Qu'en pensez-vous?

Je crois qu'il serait utile de nous fournir, si possible, des documents sur certains de ces points.

**Le président:** Avant de demander à M. Coleman de répondre à une ou plusieurs de vos questions, je voudrais dire que ces questions sont fondamentales et complexes et qu'il faudra probablement continuer d'en discuter après la séance d'aujourd'hui. Il serait difficile de traiter ces questions en 15 minutes, surtout celle qui porte sur le plan Baker, compte tenu du fait que le porte-parole des banques allemandes, qui a témoigné devant nous il y a quelques jours, n'était pas favorable à l'idée d'encourager les banques privées à participer à ce plan. Les banquiers canadiens ont eux-mêmes affirmé il y a deux ou trois jours qu'ils n'appréciaient pas le fait que le secteur privé soit tenu de fournir 20 milliards sur 40.

## [Text]

Maybe we could get separate testimony on that, if we run out of time today, on another day.

I think the liquidity question that you put is something that I would ask Mr. Coleman to try to deal with now. I had the same question on my paper, and I think it is something that I would be very interested in because in your testimony you used the expression concerning Poland—although it may have been someone else—that they had a liquidity problem. I tend to use internal terms of liquidity such as we would apply to a bank where it has a temporary shortage of ability to pay, but its underlying assets are very good, and it is very solvent. That is very different from being insolvent as we have seen in the Canadian banking system just recently when the term “liquidity” was used, I think, rather loosely.

So, I would be interested if you could deal with at least that part of Senator MacEachen's question in some detail, and then we will see how the time goes.

**Mr. Coleman:** Thank you, Mr. Chairman. I think you are right that Senator MacEachen has practically laid out a work program for us. I will try to respond quickly to some of those points, but I recognize that you may want others to testify to you on them.

The liquidity and insolvency issue is a difficult one. I think the terms have never been very well defined.

What I would like to say is that if we are not dealing overall with a liquidity problem, then probably the Williamsburg strategy and the Baker initiative, which elaborates on that strategy, are completely off-base.

If it is a solvency problem, then we ought to face up to the need to write-off all of these debts in as orderly a manner as we can. Generally, we feel that when we look at Eastern Europe and Latin America—with the possible exception of Poland, even though I called it a liquidity problem—we are looking at liquidity problems and we are looking at economies that, given adequate levels of finance and sufficiently good management on their own part, can recover and service their debts. If we look at some of the poor African countries, I think we may be closer to considering a solvency problem rather than a liquidity problem.

A country like Sudan, for instance, even if we forgave all its debt tomorrow from the commercial banks, from international institutions, and from governments, whether aid or export credit, might still quickly take on additional and crippling levels of debt without having in the meantime, been able to reorganize its economy in a way that allows it to service debt.

I don't know whether I can say anything more at this time. Do you wish to add something to this, Yves?

**Mr. Fortin:** The question of insolvency raises the question of outright default in some respects. Most countries we are dealing with have never mentioned this drastic prospect. They are all committed to service their debt, even some countries that,

## [Traduction]

Nous pourrions discuter de ces questions avec d'autres témoins, un autre jour, si nous n'avons pas suffisamment de temps pour le faire aujourd'hui.

Je demanderai donc à M. Coleman de répondre d'abord à la question ayant trait aux liquidités. J'avais noté la même question et je serais curieux d'entendre ce que vous avez à dire là-dessus, parce que vous avez dit, au cours de votre témoignage, que la Pologne, bien qu'on aurait pu parler d'un autre pays, éprouvait un problème de liquidités. On applique cette expression à une banque qui est provisoirement incapable de rembourser ses créances bien que son actif soit très positif et qu'elle soit solvable. Cela ne correspond pas du tout aux cas d'insolvabilités qui ont été enregistrés récemment dans le système bancaire canadien et où le terme «liquidités» avant été employé, d'après moi, à tort.

J'aimerais donc que vous traitiez en détail du moins cette partie-là de la question du sénateur MacEachen. Nous verrons ensuite s'il nous reste du temps.

**M. Coleman:** Merci, monsieur le président. Vous avez raison de dire que le sénateur MacEachen nous a préparé tout un programme. J'essaierai de répondre le plus vite possible à certaines de ces questions mais je suis conscient du fait que vous voudrez peut-être avoir l'opinion d'autres témoins là-dessus.

La question ayant trait aux liquidités et à l'insolvabilité est en effet très difficile. Ces termes n'ont jamais été clairement définis.

Si, dans l'ensemble, il ne s'agit pas d'un problème de liquidités, il se peut que la stratégie adoptée au sommet de Williamsburg et l'initiative Baker, qui porte sur cette stratégie, tombent tout à fait à côté.

Si nous nous trouvons aux prises avec un problème de solvabilité, nous devons envisager la possibilité d'annuler toutes les dettes de façon aussi ordonnée que possible. En général, les pays de l'Europe de l'Est et de l'Amérique latine, à l'exception peut être de la Pologne, même si j'ai dit que ce pays éprouvait un problème de liquidités, ont tous des problèmes de ce genre. Leurs économies, si ces pays disposent d'un niveau de financement adéquat et s'ils ont de bonnes techniques de gestion, peuvent reprendre le dessus et servir leur dette. Si nous regardons la situation de certains pays africains qui sont pauvres, nous pouvons dire qu'ils ont un problème de solvabilité plutôt que de liquidités.

Prenons l'exemple du Soudan. Même si demain on éliminait toutes les dettes que ce pays a contractées auprès des banques commerciales, des institutions internationales et des gouvernements, que ce soit par l'entremise d'un programme d'aide ou de crédits à l'exportation, il risque très vite de faire de nouvelles dettes qui le paralyseront, sans avoir eu le temps de réorganiser son économie pour pouvoir servir sa dette.

Je ne sais pas si je peux en dire plus long pour le moment. Avez-vous quelque chose à ajouter, Yves?

**M. Fortin:** A certains égards, la question de l'insolvabilité s'apparente à celle du défaut de paiement. La plupart des pays qui nous intéressent n'ont jamais mentionné cette possibilité. Ils consacrent tous beaucoup d'efforts au service de leur dette.



[Text]

by our definition, are very close to insolvency, as in the case of Sudan.

The liquidity problem has a time frame also. You can have a liquidity problem of a short-term nature; you can have a protracted liquidity problem, and here the spectrum of problems that you can encounter—

**Senator MacEachen:** When do you cross the line from the liquidity problem to the solvency problem?

**Mr. Fortin:** This is a very difficult one. I think you could consider a country insolvent when the country comes and says: "That's it. We are renegeing". That is outright default. Then you have to pick up the pieces.

**Senator MacEachen:** But, isn't that too late?

**Mr. Fortin:** This is what we are trying to avoid, by all means, through rescheduling by the commercial banks.

**Senator MacEachen:** I am not going to press today, but I am going to press for this committee to complete its work for a much more careful assessment of what "liquidity" and "insolvency" mean in terms of what a country experiences.

**The Chairman:** I agree with you one hundred per cent. It seems to me to wait till the debtor says, "I am now insolvent" is a mistake. He may never say that, but indeed be quite insolvent.

**Mr. Fortin:** Circumstances can change very quickly, Mr. Chairman. The price of oil right now is a major problem for a number of countries which had a liquidity problem; their liquidity problem now has worsened. In some cases, it has improved, as in Brazil.

**Mr. Coleman:** Mr. Chairman, do you wish me to refer quickly to the other questions?

**Senator MacEachen:** Are you going to give us some more information on this? Are you going to try to do some work on insolvency and liquidity? I know there are shady corners, but surely there must be some analysis of a country's performance that would lead one to say that this country, in truth, has a liquidity problem; it can't overcome it because of structural adjustment or increased oil prices, or higher, or whatever the case may be. But, this other country, because of the characteristics of its economy, has no possible way, that we can foresee, of ever servicing its debt. The term "forgiveness" is not a new one in the international vocabulary.

I, personally, find it difficult to tackle this problem without settling in my mind if there is a difference, or are we just talking about vocabulary? Because I know that your department, some of your distinguished members, has argued that it was in truth an insolvency problem, and we should forget about calling it a liquidity problem. I am not asking the department formally to take a stand, but I think it would be helpful if we had some sort of analysis. We don't want to go to the United States to get the United State's analysis. That is not a question; it is a plea.

[Traduction]

Même les pays qui, selon nos critères, frôlent l'insolvabilité, comme le Soudan.

Le problème de liquidités a lui aussi un problème de calendrier. Un pays peut avoir un problème de liquidités à court terme ou un problème de liquidités à long terme. Dans le dernier cas, l'éventail de problèmes auxquels il peut se heurter—

**Le sénateur MacEachen:** Quand un problème de liquidités devient-il un problème d'insolvabilité?

**M. Fortin:** C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre. A mon avis, on peut dire qu'un pays devient insolvable lorsqu'il n'est plus en mesure de respecter ses engagements financiers. C'est ce qu'on appelle défaillance de l'emprunteur. Il faut ensuite réparer les dommages.

**Le sénateur MacEachen:** Mais n'est-ce pas trop tard?

**M. Fortin:** Nous tentons par tous les moyens d'éviter cette situation en demandant aux banques commerciales de réévaluer la dette du pays en question.

**Le sénateur MacEachen:** Je n'insisterai pas aujourd'hui, mais je compte bien pousser le Comité à detenir des définitions plus précises sur les termes «liquidités» et «insolvabilité» pour un pays.

**Le président:** Je suis tout à fait d'accord avec vous. Il m'apparaît étrange d'attendre qu'un pays débiteur dise: «Je suis maintenant insolvable». Il pourrait ne jamais le dire, mais être quand même insolvable.

**M. Fortin:** La situation peut évoluer très rapidement, monsieur le président. À l'heure actuelle, le prix du pétrole constitue un problème de taille pour de nombreux pays qui ont un problème de liquidités. Leur situation ne fait qu'empirer. Dans d'autres cas, toutefois, elle s'est améliorée, comme au Brésil.

**M. Coleman:** Monsieur le président, voulez-vous que j'aborde rapidement les autres questions?

**Le sénateur MacEachen:** Allez-vous nous donner d'autres renseignements à ce sujet? Allez-vous tenter de faire certaines recherches sur les questions d'insolvabilité et de liquidités? Je sais qu'il y a des points obscurs, mais il doit certainement y avoir des analyses des performances d'un pays qui permettraient d'affirmer que ce pays a bel et bien un problème de liquidités et qu'il ne peut le surmonter faute d'ajustements structurels, ou encore à cause de la hausse ou de la baisse du prix du pétrole, selon le cas? Mais ce pays, à cause des particularités de son économie, n'a aucun moyen d'assurer le service de sa dette. Le terme «annulation» n'est pas nouveau dans le vocabulaire international.

Personnellement, je trouve qu'il est difficile de cerner le problème sans d'abord savoir s'il y a une différence entre liquidités et insolvabilité, ou si c'est simplement une question de vocabulaire? Je sais que certains membres distingués de votre Ministère prétendent qu'il s'agit en réalité d'un problème d'insolvabilité et que nous devrions cesser de dire qu'il s'agit d'un problème de liquidités. Je ne demande pas officiellement au Ministère de prendre position, mais je crois qu'il serait utile d'avoir une analyse quelconque. Nous ne voulons pas nous adresser aux États-Unis. Ce n'est pas une demande, c'est une requête.

[Text]

**The Chairman:** I think it is a very valid one, Senator MacEachen. I am just trying to think where we had best get some opinions on that. It is difficult for departmental officials. I am sure they would not like to see a headline tomorrow morning: "Department of Finance admits Canada's Principal Debtor Nations Insolvent".

But, when we lend money simply so that interest can be paid back to us, we are inclined to think that it is something more than a liquidity problem. Let me consult with the staff, yourself, and others, and we will see what witnesses might best be brought before the committee to deal with that in a frank manner.

**Senator MacEachen:** I think the witnesses are excellent, but they are reticent on this.

**The Chairman:** I don't blame them.

**Senator Murray:** All the lenders maintain the fiction, and it is a fiction, that the debtors are capable of repaying. And they won't ever come and say they are not.

**The Chairman:** One or two of them are tempted to take that position.

**Senator Hicks:** Some of them have said that they would only devote a certain proportion of their GNP or of our exports to service our debt. Have some countries in South America not already said that?

**Mr. Coleman:** Peru has said that, and Nigeria has said that recently.

**The Chairman:** Others have said that you have got to have a general improvement in the overall system before we can repay these debts.

**Senator Hicks:** I suppose those countries still have only liquidity problems.

**Mr. Coleman:** According to the definition which Mr. Fortin and I are using, yes, because they are still showing a willingness to service debt.

**Senator Hicks:** Under circumstances which they will define, or under terms which they will elaborate.

**The Chairman:** Surely, just because a totally insolvent person or company in business in Canada voices a willingness to repay, it does not mean that it is suddenly solvent; it is insolvent.

**Mr. Fortin:** The countries we are dealing with, Mr. Chairman, are servicing their debt in the sense that they are making their interest payments. Some of them are even making capital payments. I think, in accounting terms, I would say that a country that is servicing its debt in the sense that it pays its interest in a timely manner is still solvent in spite of a liquidity problem concerning servicing the principal.

**Senator Hicks:** Are they servicing their debt with new loans?

**Mr. Coleman:** In many cases, yes.

**The Chairman:** I think Senator MacEachen will see that the other evidence comes relative to your other questions. Cer-

[Traduction]

**Le président:** Je crois que c'est tout à fait justifié, sénateur MacEachen. Je me demande toutefois à qui nous adresser. Sûrement pas aux fonctionnaires du ministère des Finances. Je vois d'ici leur tête si les journaux annonçaient demain matin en première page: «Le ministère des Finances admet que les principales nations débitrices du Canada sont insolvables».

Lorsque nous prêtons des sommes simplement pour toucher des intérêts, nous sommes enclins à croire qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème de liquidités. Donnez-moi le temps de consulter mon personnel, d'en discuter avec vous et avec d'autres, et nous verrons alors quelles sont les personnes les mieux placées pour nous expliquer cette question avec franchise.

**Le sénateur MacEachen:** Nous avons d'excellents témoins, mais ils sont réticents.

**Le président:** Je ne le leur reproche pas.

**Le sénateur Murray:** Tous les prêteurs continuent de nous faire croire que les pays débiteurs sont capables de rembourser leurs dettes. Et ils ne viendront jamais ici dire le contraire.

**Le président:** Il y en a un ou deux qui sont tentés de le faire.

**Le sénateur Hicks:** Certains d'entre eux ont déclaré qu'ils consacraient seulement un certain pourcentage de leur PNB ou de nos recettes d'exportation au service de leur dette. Certains pays d'Amérique du Sud n'ont-ils pas déjà affirmé la même chose?

**M. Coleman:** C'est effectivement ce qu'ont dit le Pérou et, plus récemment, le Nigeria.

**Le président:** D'autres ont déclaré que leur situation doit s'améliorer avant qu'ils puissent rembourser leurs dettes.

**Le sénateur Hicks:** Je suppose que ces pays n'ont encore que des problèmes de liquidités.

**M. Coleman:** Oui, selon la définition que M. Fortin et moi-même utilisons, parce qu'ils manifestent toujours l'intention d'assurer le service de leur dette.

**Le sénateur Hicks:** Dans des circonstances qu'ils définiront ou à des conditions qu'ils fixeront.

**Le président:** Si un particulier ou une société insolvable qui fait affaire au Canada manifeste leur intention de rembourser leurs dettes, ils ne deviennent pas de ce fait solvables. Ils sont insolvables.

**M. Fortin:** Les pays dont nous parlons, monsieur le président, assurent le service de leur dette en ce sens qu'ils paient les intérêts courus. Certains d'entre eux remboursent même une partie du capital emprunté. En termes comptables, un pays qui assure le service de sa dette, c'est-à-dire qui paie les intérêts courus à échéance, est solvable, même s'il a un problème de liquidités en ce qui concerne le remboursement du capital.

**Le sénateur Hicks:** Assurent-ils le service de leur dette en contractant de nouveaux prêts?

**M. Coleman:** Bien souvent, oui.

**Le président:** Je crois que le sénateur MacEachen veillera à ce que les autres témoins répondent à vos autres questions.



[Text]

tainly the Baker proposal and the G-5 thing we will try to deal with.

Having dealt with that, at least for the moment, we will obviously have to come back to it.

**Senator Hicks:** What, in fact, has happened following what you call the Mexican shock to the position of Mexico and these other countries? What was done, and where does Mexico stand now in relation to the repayment of its indebtedness?

**Mr. Coleman:** If we can use Mexico as an example—

**Senator Hicks:** It was the one that precipitated this.

**Mr. Coleman:** I think it is a good example. Much has been done, but the current outlook is very fragile and of great concern. Mexico has had a number of ups and downs since the August 1982 crisis and, at the present time, it is on another down because of the oil-price situation. The growing perception is that Mexico has not tackled its underlying economic problems, has not been able to develop exports other than oil, is still having problems keeping its exchange rate competitive, and has not tackled the government deficit as it should have, and so on.

**Senator Hicks:** Is it paying the interest on its loans?

**Mr. Coleman:** It is paying interest, but it is asking its bankers for additional new money to pay interest.

**Senator Hicks:** Thank you.

**Mr. Fortin:** It is either to pay interest or to ensure the ability of the economy to keep importing the inputs that are required to maintain the economy's productive capacity. This is also important.

Several of the new credits are geared not to payment of interest but to keep the economy functioning properly so that the country can maintain a certain momentum. This is a basic element of the Baker initiative to provide new credits to ensure that these economies can keep growing while servicing their debt.

**The Chairman:** Something that may be of interest—and I say this to our staff—is that recently I noted, on the subject of the collapse in oil prices, that Saudi Arabia produces oil at \$2.50 a barrel. The British in the North Sea get about \$17 a barrel. That is their actual cost. It might be interesting to know what the cost is for Mexican oil. It would seem to me that the impact of these lower oil prices on some of these countries would be desperately severe if, indeed, the price were to go down below their cost of production. I do not know if those figures would be readily available, but it might be worthwhile to look at them for one or two of the main producers.

Are there further questions? Senator Murray.

**Senator Murray:** Time is getting on, but I was going to ask about ODA. I see the last figure shows that we are at .5 per cent GNP; the target was .7 per cent, for what year?

**Mr. Coleman:** The original target set by the Trudeau government in 1980, and confirmed in 1982, was .7 per cent by

[Traduction]

Nous tenterons certainement d'étudier le plan Baker et le Groupe des Cinq.

Nous avons fait le tour de la question, du moins pour le moment, mais nous devons de toute évidence y revenir.

**Le sénateur Hicks:** Qu'est-il arrivé, après ce que vous appelez le choc mexicain, à la position du Mexique et des autres pays débiteurs? Qu'a-t-on fait et quelle est la situation du Mexique quant au remboursement de sa dette?

**M. Coleman:** Si nous prenons l'exemple du Mexique...

**Le sénateur Hicks:** C'est lui qui a hâté la crise.

**M. Coleman:** C'est un bon exemple. Des progrès ont été accomplis, mais la situation actuelle est très délicate et fort préoccupante. Le Mexique a connu des hauts et des bas depuis la crise d'août 1982, et il traverse une autre période difficile à cause de la situation sur le marché pétrolier. On croit de plus en plus que le Mexique ne s'est pas attaqué aux problèmes économiques sous-jacents qui l'assaillent, qu'il n'a pu trouver des débouchés sur les marchés étrangers sauf pour son pétrole, qu'il éprouve encore de la difficulté à conserver un taux de change concurrentiel et qu'il n'a pas réduit son déficit autant qu'il aurait dû le faire. Je pourrais continuer l'énumération.

**Le sénateur Hicks:** Paie-il les intérêts courus sur ses emprunts?

**M. Coleman:** Oui, mais il demande à ses banquiers de lui accorder de nouveaux prêts pour payer ces intérêts.

**Le sénateur Hicks:** Merci.

**M. Fortin:** Il a besoin de cet argent soit pour rembourser les intérêts courus, soit pour aider l'économie mexicaine à importer les facteurs de production nécessaires pour conserver sa capacité de production. C'est aussi très important.

Plusieurs nouveaux prêts lui sont accordés non pas au titre du service de la dette, mais pour assurer le bon fonctionnement de l'économie, de sorte que le pays conserve un certain degré d'activité. L'un des éléments fondamentaux du plan Baker consiste à fournir de nouveaux crédits pour aider ces pays à améliorer leur situation tout en assurant le service de leur dette.

**Le président:** J'aimerais souligner un point intéressant à notre personnel. A propos de la dégringolade des prix du pétrole, j'ai récemment constaté que l'Arabie saoudite produit un baril de pétrole pour 2,50 \$. Dans la mer du Nord, un baril se vend environ 17 \$. Il serait intéressant de savoir ce qu'il en coûte au Mexique. Ne serait-il pas catastrophique que le prix d'un baril de pétrole tombe sous celui du coût de production. Je ne sais pas s'il est facile d'obtenir ces chiffres, mais il serait peut-être utile de connaître les prix d'un ou deux grands producteurs.

Y a-t-il d'autres questions? Sénateur Murray.

**Le sénateur Murray:** Le temps file, et je voudrais vous poser une question sur l'aide publique au développement. D'après les chiffres les plus récents dont nous disposons, nous consacrons 0,5 p. 100 de notre PNB à l'aide publique au développement. L'objectif visé est de 0,7 p. 100, mais pour quelle année?

**M. Coleman:** L'objectif fixé par le gouvernement Trudeau en 1980 et confirmé en 1982 était de 0,7 p. 100 d'ici la fin de

[Text]

the end of the decade; and the Mulroney government delayed that to the middle of the 1990s, with an interim target of .6 per cent by 1990.

**Senator Murray:** Is there an international consensus on that target of .7 per cent at the OECD, or somewhere?

**Mr. Coleman:** There are a variety of UN recommendations on that, and I believe that the Development Assistance Committee of the OECD also sets that as an appropriate target for donor countries. The target has been met and exceeded by a number of donor countries, although they have tended to be the smaller countries: the Nordic countries and the Netherlands are notable in having exceeded that target.

If we look at the summit countries, we see that the average is around .36 per cent of GNP.

**Senator Hicks:** But only the Netherlands, Sweden and France exceed Canada.

**Mr. Coleman:** And France only barely, if you take out their overseas departments.

**Senator Murray:** I wonder whether the targets expressed as a percentage of GNP do not create expectations that certainly have not been reached, if you look at the record; and I wonder whether your department has a view as to the appropriateness of trying to express the Canadian financial commitment in terms of percentage of GNP.

I note, for example, that the growth in our ODA contributions over expenditures over the years seems to be fairly high. It ranges as high as 16 per cent in this past year, but it has been at 12 per cent, 13 per cent, and 14 per cent. I do not know how that compares with the increase in expenditures on other activities of government. I think it would be relatively high, would it not?

**Mr. Coleman:** Mr. Chairman, this is quite an important point. I have two or three things to say. One is that Canada is almost unique among donor countries in tying its ODA contributions so closely to a GNP target, and to having annual interim stages along the way to that GNP target so that rather than look at what we feel we can afford on ODA in relation to what we spend on other programs, we have the target determine that element of our expenditures. This is, as I say, quite unique. It is something that has concerned us in our department, even though we have generally taken the view that development assistance is an extremely important program and deserves priority in government expenditures.

But the target, even of .6, to the end of the decade is quite an ambitious one in terms of how other programs are growing.

**Senator Murray:** I don't suppose you have in front of you a figure as to what that would cost in dollar terms, given your GNP projection to the end of the decade?

**Mr. Coleman:** We have looked at this, and I would have to rely on my memory. We are now spending a little over \$2 billion a year on ODA, and I think if we are to reach that .6 target in 1990, we would virtually double that amount.

[Traduction]

la décennie. Le gouvernement Mulroney a reporté l'échéance au milieu des années 90 et a fixé un objectif provisoire de 0,6 p. 100 d'ici 1990.

**Le sénateur Murray:** Y a-t-il un consensus international sur l'objectif de 0,7 p. 100, parmi les pays de l'OCDE ou ailleurs?

**M. Coleman:** L'ONU a fait diverses recommandations à ce sujet, et je crois que le Comité d'aide au développement de l'OCDE est lui aussi d'avis qu'il s'agit d'un objectif réaliste pour les pays donateurs. Bon nombre d'entre eux l'ont atteint et dépassé; curieusement, il s'agit pour la plupart de petits pays comme les pays nordiques et les Pays-Bas.

Quant aux pays du Sommet, ils fournissent en moyenne 0,36 p. 100 de leur PNB au titre de l'APD.

**Le sénateur Hicks:** Mais seuls les Pays-Bas, la Suède et la France surclassent le Canada.

**M. Coleman:** Et la France de peu, si l'on soustrait ses départements d'outre mer.

**Le sénateur Murray:** Je me demande s'il n'est pas illusoire d'exprimer des objectifs sous forme de pourcentage du PNB, si l'on regarde les résultats des années passées. Et je me demande ce que pense votre Ministère de cette façon de faire.

Ainsi, je constate que le taux d'accroissement des sommes versées au titre de l'APD semble plus important que celui des dépenses depuis quelques années. Il se chiffrait à 16 p. 100 l'an dernier, et il a déjà tourné autour de 12, 13 et 14 p. 100. Je ne sais pas quels sont les taux d'accroissement des dépenses dans d'autres secteurs d'activité du gouvernement. Ils sont assez élevés, n'est-ce pas?

**M. Coleman:** Monsieur le président, il s'agit d'une question très importante. J'ai deux ou trois choses à dire à ce sujet. Premièrement, le Canada est presque le seul pays donateur qui établit un lien très étroit entre l'aide publique au développement et le PNB. Il se fixe chaque année un objectif provisoire. Au lieu de déterminer ce qu'il considère être un montant approprié par rapport aux sommes consacrées à d'autres programmes, il ajuste ses dépenses en fonction de cet objectif. C'est tout à fait unique. Cette façon de procéder inquiète le Ministère, mais nous nous disons que l'aide au développement est un programme très important auquel il faut accorder la plus haute importance parmi les dépenses gouvernementales.

Mais cet objectif de 0,6 p. 100 d'ici la fin de la décennie est très ambitieux, si l'on considère le taux d'accroissement des budgets d'autres programmes.

**Le sénateur Murray:** Je suppose que vous n'avez pas en main des données qui vous permettraient de nous dire ce que cela nous coûtera, d'après votre projection du PNB d'ici la fin de la décennie?

**M. Coleman:** Nous avons effectivement étudié la question, et il faudrait que je cite des chiffres de mémoire. Je peux toutefois vous dire que nous consacrons un peu plus de 2 milliards de dollars par an à l'aide publique au développement, et si nous



[Text]

As I recall it, we would have an aid program of close to \$4 billion in 1990.

Do you recall that figure?

**Mr. Brian Hunter, International Development Finance Section, Department of Finance:** That's about right.

**Senator Murray:** We are constantly told that we must spend a certain percentage of GNP on defence, and a certain percentage of GNP on research and development, science.

**The Chairman:** We are now at .5, and we are going to go up to .6. That is one-tenth of 1 per cent of the Gross National Product, and one-tenth of 1 per cent of the Gross National Product is not doubling. It would be adding 20 per cent to this.

**Mr. Coleman:** The current plan would have ODA grow, on average, about 12 per cent a year to the end of the decade.

**The Chairman:** Senator Murray, just as a supplementary to your question, am I correct that that .5 figure that we are presently at, and which you have described as in the area of \$2 billion a year, includes all of our expenditures through CIDA, the World Bank, the IMF?

**Mr. Coleman:** No, not the IMF. The IMF is not part of our official development assistance program. It is a monetary institution, and we subscribe a share in the quotas of the IMF.

**The Chairman:** Those, I suppose, are theoretically repayable?

**Mr. Coleman:** If we were to leave the IMF, I think we would be able to take out our cash contributions to it.

**Mr. Fortin:** Yes, that is correct. In the meantime, a good part of the contribution that we make to the Fund is part of our international reserves. There is no cost to us. The cost of us participating in the IMF is very, very small.

**The Chairman:** Although, a very important part of the solution, particularly to the debt problem.

**Mr. Fortin:** Yes. Our cost is basically an administrative cost.

**Senator Murray:** Is there a general agreement among these countries that you have listed here as to what should be included in an ODA figure? I notice, for example, you have used some French with and without the moneys they spent on their territories.

**Mr. Coleman:** The "départements outre-mer".

**Senator Murray:** The Americans would probably contest the figure you use there, wouldn't they, that they are only spending .2 per cent of GNP?

**Mr. Coleman:** I don't think the United States would contest that figure; I think their attitude would be to say that it is meaningless, that one should not measure aid performance in terms of proportion of GNP, and that what matters is the quality of aid: How much of it is given on grant terms, how it

[Traduction]

atteignons l'objectif de 0,6 p. 100 en 1990, il y a tout lieu de croire que cette somme doublera.

Si je me rappelle bien, le budget du programme d'aide du Canada atteindra près de 4 milliards de dollars en 1990.

Vous rappelez-vous du chiffre?

**M. Brian Hunter, Section finances, développement international, ministère des Finances:** C'est à peu près cela.

**Le sénateur Murray:** On ne cesse de nous dire que nous devons consacrer un certain pourcentage de notre PNB à la défense, à la recherche et au développement, à la science.

**Le président:** A l'heure actuelle, nous consacrons 0,5 p. 100 de notre PNB à l'aide au développement, et nous nous dirigeons vers le chiffre de 0,6 p. 100. Cela représente 0,1 p. 100 du produit national brut, et ce 0,1 p. 100 n'est pas en train de doubler. Cela reviendrait à ajouter 20 p. 100 à ce chiffre.

**M. Coleman:** D'après les prévisions actuelles, l'APD augmentera en moyenne de 12 p. 100 par an d'ici la fin de la décennie.

**Le président:** Sénateur Murray, permettez-moi d'ajouter ceci à votre question: Est-il exact que le chiffre de 0,5 p. 100 qui, selon vos dires, représente environ 2 milliards de dollars par an, comprend toutes les dépenses faites par l'intermédiaire de l'ACDI, de la Banque mondiale et du FMI?

**M. Coleman:** Non, le FMI ne fait partie de notre programme d'aide publique au développement. Il s'agit d'une institution financière à laquelle le Canada verse une quote-part.

**Le président:** Cette quote-part est théoriquement remboursable, je suppose?

**M. Coleman:** Si nous devions nous retirer du FMI, je crois que nous pourrions récupérer les sommes que nous y avons versées.

**M. Fortin:** C'est exact. Dans l'intervalle, une bonne partie des sommes que nous versons au Fonds proviennent de nos réserves internationales. Il ne nous en coûte rien. Le coût de notre participation au FMI est très minime.

**Le président:** Mais il s'agit d'un élément très important de la solution, surtout en ce qui a trait au problème de l'endettement.

**M. Fortin:** Oui. Ce coût est principalement de nature administrative.

**Le sénateur Murray:** Les pays qui sont énumérés ici s'entendent-ils sur ce que devrait comprendre un montant d'APD? Je remarque que vous donnez l'exemple de la France avec et sans les sommes qu'elle dépense sur ses territoires.

**M. Coleman:** Ses départements d'outremer.

**Le sénateur Murray:** Les Américains contesteraient probablement le chiffre de 0,2 p. 100 du PNB américain que vous citez, n'est-ce pas?

**M. Coleman:** Je ne le crois pas. Ils auraient plutôt tendance à dire qu'il ne signifie rien, qu'il ne faut pas mesurer l'aide en fonction du PNB et que c'est la qualité de l'aide qui doit primer: le pourcentage qui est accordé sous forme de dons et la

[Text]

is related to economic performance in the recipient countries and to true development.

**Senator Hicks:** I misunderstood that distinction, perhaps, then. This is not how much France contributes with the contributions coming from its dependencies; it is how much it contributes, including what it contributes to its dependencies, or excluding it.

**Mr. Coleman:** That is it. You take out Martinique, Guadeloupe, and so on, and the French aid performance looks a lot less impressive.

**Senator Hicks:** Britain should include the cost of running the Falklands and Bermuda, and many other places like that.

**The Chairman:** I suppose the United States figure does not include their military aid.

**Mr. Coleman:** I am not certain of this. I believe they count some of their security assistance, some of the economic assistance connected with their military assistance. For instance, they have given a very large amount to Israel and to Egypt for security-related assistance. I believe they count some of that.

**Senator Hicks:** But they are still running at only half the proportion of GNP that Canada is.

**Mr. Coleman:** Yes.

**The Chairman:** But I think if you put all of the military things in, it goes up above. That is one of the excuses they give.

I think we must now adjourn. We will certainly see that further evidence is forthcoming on the question that Senator MacEachen raised, particularly the liquidity matter. We must go back on the Baker proposal and the reaction of our banks to the Baker proposal, and where the \$20 billion is coming from in the private sector for these countries that have only a liquidity problem and not a solvency problem. Subject to that, I would like, on your behalf to thank Mr. Coleman and his confreres for coming here today and helping us.

**Mr. Coleman:** Thank you, Mr. Chairman.  
The committee adjourned.

[Traduction]

façon dont l'aide est reliée aux performances économiques des pays bénéficiaires en vue d'un véritable développement.

**Le sénateur Hicks:** J'ai peut-être mal compris cette distinction. Ce n'est pas le montant que la France verse et qui comprend les sommes versées par ses colonies. C'est le montant qu'elle verse, y compris les sommes destinées à ses colonies, ou à l'exclusion de ces sommes.

**M. Coleman:** C'est cela. Enlevez la Martinique, la Guadeloupe et d'autre territoires français, et les performances de la France au chapitre de l'aide au développement est beaucoup moins impressionnante.

**Le sénateur Hicks:** La Grande-Bretagne devrait inclure les sommes qu'elle consacre aux Falklands et aux Bermudes et à d'autres lieux du même genre.

**Le président:** Je suppose que le chiffre pour les États-Unis ne comprend pas l'aide militaire qu'ils fournissent.

**M. Coleman:** Je n'en suis pas certain. Je crois qu'ils tiennent compte d'une partie de l'aide fournie dans le domaine de la sécurité et d'une partie de l'aide économique liée à l'aide militaire. À titre d'exemple, ils ont versé des sommes très importantes à Israël et à l'Égypte au titre de la sécurité. Je crois qu'ils en comptent une partie.

**Le sénateur Hicks:** Il n'en demeure pas moins que le montant de l'aide qu'ils fournissent correspond à la moitié du pourcentage du PNB que le Canada consacre à l'aide au développement.

**M. Coleman:** En effet.

**Le président:** Mais je crois que si l'on y ajoute l'aide militaire qu'ils fournissent, ils nous dépassent. C'est l'une des excuses qu'ils donnent.

Je crois qu'il est temps de lever la séance. Nous entendrons certainement d'autres témoignages sur la question que le sénateur MacEachen a soulevée, surtout sur le problème de liquidités. Nous reviendrons aussi au plan Baker et à la réaction de nos banques à ce plan et à la provenance, des 20 millions de dollars dans le secteur privé, dont ont besoin les pays qui ont simplement un problème de liquidités et non un problème d'insolvabilité. A ce sujet, j'aimerais remercier en votre nom M. Coleman et ses collègues d'avoir bien voulu comparaître devant nous aujourd'hui.

**M. Coleman:** Merci, monsieur le président.  
La séance est levée.





















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Finance*

Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch;

Mr. Yves Fortin, Assistant Director, International Finance and Development Division.

### *Du ministère des Finances*

M. John Coleman, sous-ministre adjoint, Direction des finances et commerce internationaux;

M. Yves Fortin, directeur adjoint, Division des finances et du développement internationaux.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Foreign  
Affairs**

**Affaires  
étrangères**

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, February 11, 1986

Le mardi 11 février 1986

**Issue No. 4**

**Fascicule n° 4**

**Third Proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 11, 1986  
(39)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:05 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Frith, Grafstein, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Murray, Roblin, Yuzyk and van Roggen. (11)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Cools.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director, Mrs. Carol Seaborn and Mr. Robert Miller.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witness:*

Mr. Sidney Dell, Senior Fellow, United Nations Institute for Training and Research, New York, New York.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination on Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Mr. Dell who made a statement. The witness answered questions.

At 12:45 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m., Tuesday, February 25, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*  
Patrick J. Savoie  
*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 FÉVRIER 1986  
(39)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires extérieures se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président)

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Frith, Grafstein, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Murray, Roblin, Yuzyk et van Roggen. (11)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Cools.

*Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur, M<sup>me</sup> Carol Seaborn et M. Robert Miller.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

M. Sidney Dell, membre principal de l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche, New York (New York).

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente M. Dell qui fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 25 février 1986 à 11 heures.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 11, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11.00 a.m. to consider Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, there is one item of business before we hear from our witness. One or two members of the committee have complained to me about notices of our meetings not arriving in their offices. I have checked into this and wish to say that the clerk of the committee sees that those notices go forward faithfully each time. Certainly on the days in question I have had notices on my desk. Of course, he does not deliver them personally, but they are delivered by the staff of the Senate; and, generally speaking, I believe that the staff of the Senate do a very good job in delivering those notices. In addition, the clerk or his secretary phones the office of each member of this committee before these meetings commence. If there is no answer, a return call is made and a message is left with the member's secretary. I do not know what more we can do; but if there are further problems, please let me know.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, speaking for myself, there was only one meeting of which I was not notified. That was the first meeting. I have since received regular notices. However, I think it is a good idea to follow up the notice with a telephone call in case the notice is mislaid.

**The Chairman:** Telephone calls have been undertaken for some time now—I believe for more than a year.

Continuing our study of Canada's involvement with the international financial institutions, we have as our witness this morning Mr. Sidney Dell, a senior fellow with UNITAR, the United Nations Institute for Training and Research. Mr. Dell is an economist. He was trained at Oxford. He has been with the United Nations as an economist for almost 40 years, successfully holding a number of posts, including that of Director of the Division of Financing related to training in UNCTAD. He has also been Assistant Administrator in the UN Development Program, and Executive Director of the UN Centre for Transnational Corporations.

In addition to writing numerous articles, he has written and published a number of books, including *Trade Blocs and Common Markets*, *A Latin American Common Market*, *The Inter-American Development Bank*, *A Study in Development Financing*, and *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries*.

Mr. Dell has been to the Canadian Parliament before, having testified before House of Commons committees. I understand that his expertise in development financing proved most useful to the House of Commons committee in its report. We again welcome Mr. Dell to Ottawa.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 11 février 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant d'accueillir nos témoins, j'aimerais aborder une question concernant les travaux du comité. Un ou deux membres du comité se sont plaints que les avis de convocation ne parviennent pas à leur bureau. J'ai vérifié et je tiens à vous dire que le greffier du comité voit à ce que ces avis parviennent bien à leur destinataire. En tout cas, les jours dont il était question, j'ai reçu les avis sur mon bureau. Bien entendu, le greffier ne les livre pas personnellement, mais le personnel du Sénat s'en charge; de façon générale, je crois que le personnel accomplit cette tâche consciencieusement. En outre, le greffier ou sa secrétaire téléphone au bureau de chaque membre du comité avant le début de la séance. S'il n'y a pas de réponse, il rappelle et laisse le message à la secrétaire de l'intéressé. Je ne vois pas ce qu'on pourrait faire de plus; mais s'il y a d'autres problèmes, veuillez m'en informer.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, en ce qui me concerne, il n'y a eu qu'un seul cas où je n'ai pas été avisé, c'était la première séance. Depuis, j'ai reçu régulièrement les avis de convocation. Toutefois, je pense qu'il est bon de faire suivre l'avis d'un appel téléphonique au cas où son destinataire ne le recevrait pas.

**Le président:** Des appels téléphoniques sont faits depuis un certain temps déjà; sauf erreur, depuis plus d'un an.

Dans le cadre de notre étude de la participation du Canada aux institutions financières internationales, nous recevons ce matin M. Sidney Dell, membre associé émérite de l'UNITAR, l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies. M. Dell est un économiste. Il a fait ses études à Oxford. Il a travaillé comme économiste pendant près de 40 ans aux Nations Unies où il a occupé de nombreux postes notamment ceux de directeur de la Division des finances chargée à la formation à la CNUCED, administrateur adjoint du programme des Nations Unies pour le développement et directeur administratif du Centre des Nations Unies pour les sociétés transnationales.

Outre de nombreux articles, M. Dell a publié un certain nombre d'ouvrages notamment: *Trade Blocks and Common Markets*, *Latin American Common Market*, *The Inter-American Development Bank*, *Study in Development Financing* et *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries*.

M. Dell est déjà venu au Parlement canadien pour témoigner devant des comités de la Chambre des communes. Je crois savoir que sa compétence en matière de financement du développement a été des plus utiles au Groupe de Travail parlementaire en matière de relations Nord-Sud pour son rapport. Nous souhaitons de nouveau la bienvenue à M. Dell à Ottawa.



[Text]

We have asked Mr. Dell to focus his testimony today principally on the prospects for solutions and the possibilities of reform of the present system, which has left the developing countries so heavily indebted. He will also touch on the magnitude of the debt problem and its impact on developing countries.

Because of the parliamentary recess next week, there will be no meeting of this committee. However, on Tuesday, February 25, Mr. Horace Barber, a former Governor of the Bank of Jamaica, will appear before the committee. On that day I will be in Vancouver preparatory to going directly to the United States for the Canada-U.S. Inter-Parliamentary Group meetings, and Senator Macquarrie has kindly agreed to chair the meeting on that day. I will now ask Mr. Dell to make his opening presentation before questions by the members of this committee.

**Mr. Sidney Dell, Senior Fellow, United Nations Institute for Training and Research, New York, New York:** Thank you, Mr. Chairman. As you say, I have been asked to talk about the magnitude of the debt problem, the impact of the debt problem and the prospects for solutions. That is a big canvas for a short time and I ask the committee to bear with me if I sound a bit more dogmatic than I should on some points, but I do not have time to introduce all of the necessary qualifications.

The magnitude of the problem can, of course, be seen both from the side of the creditors and from that of the debtors. From the side of the creditors, total interest payments by developing countries in 1984 amounted to \$85 billion, and that is equivalent to 1.3 per cent of the GNP of the Big Five: U.S., Japan, U.K., Germany and France. That is a pretty small percentage, and, quite clearly, from the standpoint of the developing country economies, even if the entire debt were written off it would not make a great deal of difference to the developed countries, except that the debt is highly concentrated in the banks and that individual banks, and perhaps a number of banks, would be placed in serious difficulties if there were any default; and, of course, the rescue efforts that have been mounted in support of countries like Argentina, Brazil, Mexico, and so forth, have been undertaken partly—not entirely, of course, but partly—from the standpoint of avoiding an international banking crisis.

When the \$500 million rescue operation for Argentina was mounted in March 1984, Secretary of the Treasury Regan, as he was then, said that it was designed "to avert an international banking crisis". But, of course, I think one can assume that in the event of any serious default or series of defaults, the central banks of the developed countries, of the creditor countries, would have to step in and protect the banking systems, and this is something that is well within their capability, in my view.

From the standpoint of the debtors, I would ask you to look at table 1, which I believe all members of the committee have, where you will see that the total debt of "Capital importing developing countries"—that is a phrase used by the IMF to denote all developing countries other than the eight Middle Eastern exporters—at the end of 1985 was estimated at \$865

[Traduction]

Nous avons demandé à M. Dell de nous parler principalement aujourd'hui des perspectives de solution et des possibilités de réforme du système actuel, qui a laissé les pays en voie de développement si lourdement endettés. Il abordera également la question de l'ampleur du problème de l'endettement et de ses répercussions sur les pays en voie de développement.

En raison de la période de relâche du Parlement la semaine prochaine, ce comité ne tiendra aucune séance. Toutefois, le mardi 25 février, M. Horace Barber, ancien gouverneur de la Banque de Jamaïque, comparaitra devant le comité. Je serai alors à Vancouver avant de me rendre directement aux États-Unis pour assister aux réunions du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis. Le sénateur Macquarrie a accepté de me remplacer à la présidence ce jour-là. Je demanderais maintenant à M. Dell de faire sa déclaration préliminaire avant que les membres du comité ne lui posent leurs questions.

**M. Sidney Dell, membre associé émérite de l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies, New York (New York):** Merci, monsieur le Président. Comme vous le disiez, on m'a demandé de parler de l'ampleur du problème de l'endettement, de ses répercussions et des perspectives de solution. Voilà un programme plutôt chargé pour une si courte période; aussi je demanderais au comité de faire preuve d'indulgence à mon endroit si je dogmatise trop sur certains points, mais je n'aurai pas le temps d'entrer dans les détails.

On peut évidemment analyser l'ampleur du problème du point de vue à la fois des créanciers et des débiteurs. Pour ce qui est des premiers, les paiements d'intérêts globaux par les pays en voie de développement en 1984 se chiffraient à 85 milliards de dollars, c'est-à-dire l'équivalent de 1,3p. 100 du PNB des cinq grands: les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France. C'est un très faible pourcentage, et il est clair qu'en ce qui concerne les économies des pays industrialisés, même si la totalité de la dette était épongée, leur situation ne serait pas très différente, sauf du point de vue suivant: l'endettement est très concentré dans les banques, et ces dernières, du moins un certain nombre de ces institutions éprouveraient sans doute de graves difficultés en cas de défaut de paiement; et, bien entendu, les mesures de renflouement prises à l'égard de pays comme l'Argentine, le Brésil, le Mexique, visaient en partie, non entièrement, mais en partie, à éviter une crise du système bancaire international.

Quand l'opération de secours de 500 millions de dollars a été organisée à l'intention de l'Argentine en mars 1984, le Secrétaire du Trésor de l'époque, M. Regan, a déclaré que ce programme visait à «éviter une crise du système bancaire international». Mais on peut évidemment supposer qu'en cas d'un ou de plusieurs défauts importants de paiement, les banques centrales des pays industrialisés, des pays créditeurs, devraient intervenir pour protéger les systèmes bancaires et j'estime qu'elles en sont très capables.

Pour ce qui est des débiteurs, je vous demanderai de jeter un coup d'œil sur le tableau 1, que tous les membres du comité ont sans doute reçu, qui montre que la dette globale des «pays en voie de développement importateurs de capitaux», expression employée au FMI pour désigner tous les pays en voie de développement autres que les huit pays exportateurs du



[Text]

billion; and, as you will see, the so-called market borrowers accounted for something like a little under three-quarters of that, while the low-income countries accounted for only a relatively small proportion.

I might say that of the market borrowers, there are seven countries which are known to the IMF as the major borrowers. There are seven countries which account for 43 per cent of the total debt.

**The Chairman:** Last week I believe that a different figure of 15 countries was used for about 80 per cent.

**Mr. Dell:** Fifteen countries; Secretary Baker's famous 15 countries, yes. Although from the look of this first section of the table the problem is highly concentrated in the market borrowers, in fact the debt problem is a more serious problem even than among the market borrowers in the group of low-income countries and sub-Saharan Africa. If you look at page 25 of the table you will see that while the debt service ratio of the market borrowers in 1985 was 26.8 per cent, the debt service ratio of the small low-income countries and of sub-Saharan Africa was 28 per cent. So that, relative to their economies, the debt burden is as great or greater.

I would point out that this table refers only to payments, and the payments do not, of course, correspond to the obligations in all cases. In fact, that correspond only in relatively few cases because the payment of principal has been postponed and so on, so that this is only the amount they actually paid. If you look at a country such as Sudan, the World Bank has estimated that Sudan's debt obligations during the balance of the 1980s are equivalent to approximately 80 to 90 per cent of its exports. In 1985, Argentina owed in debt service 136 per cent of its exports. These are clearly completely unpayable and this, I think, is the most striking illustration of the magnitude of the problem.

**The Chairman:** Those were interest payments only?

**Mr. Dell:** No, those are amortization as well.

Part of this problem is due to a bunching of maturities from now to approximately 1988 or 1989, and that bunching of maturities is, in turn, due to the fact that the crisis management process, so far, has only postponed a little bit of debt at a time, and it has done it in such a way as to bunch up further obligations ahead. Therefore, instead of clearing away the problem from the beginning, there has been a tendency to adopt what is called a short-lease approach to force the borrower to come back again and again, and the result is that countries see themselves faced with increasing obligations, year by year, which must be negotiated again and again with the creditors.

When I was talking about the general structure of the debt, I should have mentioned that the market borrowers, of course, are the countries whose debt is mostly owed to commercial banks, while the smaller-income countries in sub-Saharan

[Traduction]

Moyen-Orient, à la fin de 1985 était de 865 milliards de dollars; et comme vous pouvez le voir, les pays emprunteurs qui font appel au marché financier représentaient un peu moins des trois quarts de la dette, tandis que les pays les plus pauvres n'en retenaient qu'une faible partie.

J'ajouterai que parmi les emprunteurs, sept pays sont considérés par le FMI comme les plus importants: ils ont accumulé 43 p. 100 de la dette globale.

**Le président:** Je crois que la semaine dernière on a mentionné que 15 pays avaient accumulé 80 p. 100 de l'endettement.

**M. Dell:** Les fameux quinze pays du Secrétaire Baker, oui. Bien que d'après cette première partie du tableau, le problème soit dû en majeure partie aux pays emprunteurs sur le marché financier, le problème de l'endettement est encore plus grave chez les pays à faibles revenus et les pays d'Afrique sub-saharienne. Si vous jetez un coup d'œil à la page 25 du tableau, vous constaterez que bien que le rapport du service de la dette des pays emprunteurs à leurs recettes d'exportation en 1985 est de 26,8 p. 100, celui des pays à faibles revenus et des pays d'Afrique sub-saharienne, de 28 p. 100. Ainsi, compte tenu de leurs économies, le fardeau de la dette de ces pays est aussi grand, sinon supérieur.

Je souligne que le tableau ne fait référence qu'aux paiements, et ces derniers ne correspondent évidemment pas aux obligations dans tous les cas. En fait, ils correspondent aux obligations dans un nombre relativement restreint de cas car le paiement du principal a été reporté, de sorte qu'il s'agit seulement des montants effectivement remboursés. Dans le cas d'un pays comme le Soudan, la Banque mondiale estime que la dette obligatoire de ce pays pour le reste des années 80 équivaut à environ 80 à 90 p. 100 de ses exportations. En 1985, le service de la dette de l'Argentine représentait 136 p. 100 de ses exportations. Ces pays sont évidemment tout à fait incapables de rembourser ces sommes. Leur situation constitue sans doute l'exemple le plus frappant de l'ampleur du problème.

**Le président:** S'agissait-il seulement du paiement des intérêts?

**M. Dell:** Non, l'amortissement aussi.

Ce problème tient en partie au groupement d'obligations arrivant à échéance d'ici 1988 ou 1989; ce groupement résulte pour sa part du fait que le processus de gestion de la crise n'a jusqu'à maintenant permis de reporter qu'une petite partie de la dette à la fois, de manière à grouper d'autres obligations à venir. Aussi, au lieu de s'attaquer au problème au départ, on a eu tendance à adopter ce qu'on appelle une démarche à court terme pour forcer les emprunteurs à revenir constamment. D'où le résultat que les pays débiteurs se voient maintenant confrontés d'une année à l'autre à des obligations croissantes qui doivent être constamment renégociées avec les créanciers.

Quand j'ai parlé de la structure générale de la dette, j'aurais dû mentionner que les emprunteurs sont évidemment ceux qui sont endettés envers les banques commerciales tandis que les pays à faible revenus de la région sub-saharienne et de l'Afri-

## [Text]

Africa, of course, owe most of their debts to governments, and although there is all the difference in the world between debt to governments and debt to commercial banks, the fact remains that the problem, essentially, is very similar. It does not really matter very much to Sudan that its debt is owed to a government rather than to a commercial bank. It is faced with the same impossible burden of debt as are the others.

Part of this situation is not so much the debt problem itself; it is also, of course, the denominator of the debt service ratio, which is exports of goods and services. If exports of goods and services were rising fast enough, then the debt problem would be much less serious. However, exports have been held back; commodity prices have been falling—and here I am not merely referring to oil but to everything. For example, I am sure you are aware of what has been happening to commodity prices in Canada. Commodity prices generally have been very weak, and this has seriously complicated the debt service problem.

Mr. Chairman, that is all I intend to say about the magnitude, although what I shall have to say about impact has, of course, a bearing on magnitude. The debt crisis has resulted in what one could call an economic depression in most of the indebted countries. The symptoms are the typical symptoms of depressions: Heavy reductions in per capita income and GDP; heavy reductions in consumption, particularly investment, and this is a serious point. There have been serious reductions in investment and massive reductions in real wages; increased unemployment; increased excess capacity.

The question that one immediately asks is why, and I have touched on the reason just now in talking of the weakness of the exports. In order to pay debt service, the debtors must generate a surplus of exports over imports. The trade surplus finances the deficit on account of the debt. In order to generate a surplus of exports over imports, you can either increase your exports or reduce your imports, or both. However, because of the weak demand of the international community for primary products, which are the main products exported by the debtor countries, it has not been possible for them to solve much of their problem through increased exports. There are a few exceptional cases. For example, Brazil and Korea have been able to increase exports of manufactured goods, but 99 per cent of these debtor countries have been unable to increase their exports, and therefore the entire burden of generating the necessary trade surplus has fallen upon imports, and in order to reduce imports by the amount required—which is something like 20 to 30 per cent in real terms in most cases—they have had to bring about a domestic depression. They have had to do all the usual things one does to fight inflation, except that they have had to take it so far as to bring about a depression.

The reason why the commodity prices are so weak can be seen in table 2 at page 27, from which you will see that the total output and, hence, income of the industrial countries—except for 1984—has been very sluggish and well below the 67/76 average. Even in 1985, when the aggregate output and

## [Traduction]

que doivent la plupart de leurs dettes aux gouvernements. Bien qu'il y ait une différence énorme entre l'endettement envers un gouvernement et celui envers des banques commerciales, le problème n'en demeure pas moins très semblable. Pour le Soudan, il n'y a pas beaucoup de différence à être endetté envers un gouvernement plutôt qu'envers une banque commerciale. Le fardeau de sa dette est tout aussi insurmontable que pour les autres pays.

Une partie du problème tient à autre chose qu'à l'endettement comme tel; il s'agit du dénominateur du ratio du service de la dette, c'est-à-dire les exportations de biens et services. Si les exportations de biens et services augmentaient assez rapidement, le problème de l'endettement serait beaucoup moins grave. Toutefois, les exportations ont ralenti; les prix des produits ont chuté, et je ne parle pas ici simplement du pétrole, mais de tout. Par exemple, vous savez certainement ce qui s'est produit dans le cas des prix des produits au Canada. Ces prix sont généralement très faibles, et il en résulte une aggravation considérable de l'endettement.

Monsieur le président, voilà ce que j'avais à dire au sujet de l'ampleur de l'endettement quoique mes propos sur les répercussions du problème aient un lien avec son ampleur. La crise de l'endettement est issue de ce qu'on pourrait appeler une récession économique dans la plupart des pays endettés. Les symptômes sont typiques d'une récession: réduction marquée du revenu par habitant et du produit intérieur brut; baisse importante de la consommation, en particulier les investissements, ce qui constitue un problème grave. Les placements et les salaires réels ont subi des baisses importantes; le chômage a augmenté, et il y a une surcapacité de production.

La question qui vient immédiatement à l'esprit est: pourquoi cette situation? J'ai un peu touché à la raison de ce problème en évoquant la faiblesse des exportations. Pour pouvoir assurer le paiement du service de la dette, les pays débiteurs doivent exporter plus qu'ils n'importent. Le surplus de la balance commerciale permet de financer la dette. Pour obtenir un excédent des exportations par rapport aux importations, on doit accroître les exportations ou réduire les importations, ou les deux à la fois. Toutefois, en raison de la faiblesse de la demande internationale pour les produits de base, principales sources d'exportation des pays débiteurs, ces derniers se sont vus dans l'impossibilité de résoudre la majeure partie de leur problème par un accroissement de leurs exportations. Il y a quelques exceptions. Par exemple, le Brésil et la Corée ont pu accroître leurs exportations de biens manufacturés, mais la très grande majorité des pays endettés n'ont pas réussi, d'où la nécessité de réduire les importations pour obtenir l'excédent commercial nécessaire. Mais pour réduire les importations comme il se devait, c'est-à-dire de 20 à 30 p. 100 en termes réels dans la plupart des cas, ces pays ont dû provoquer une récession intérieure. Ils ont dû prendre toutes les mesures habituelles pour combattre l'inflation, sauf qu'ils ont dû aller tellement loin qu'il en est résulté une récession.

Le tableau 2 à la page 27 indique les causes de la faiblesse des prix des produits. On peut constater que la production totale et, partant, les revenus des pays industriels, sauf en 1984, sont plutôt bas et bien inférieurs à la moyenne de la période 1967/1976. Même en 1985, alors que la production



## [Text]

income of industrial countries increased 2.8 per cent, commodity prices continued falling.

The next question is: How long can this austerity be maintained? At best, it is a short-run expedient. It cannot go on indefinitely. No one knows exactly when the crisis point will be reached, but there has to be a crisis here. There is even one internal contradiction in the crisis management to date; the crisis management which takes the form of bringing about an economic depression in the debtor countries, and that is, as I have mentioned, the fall in investment. In the long run, the only way the debtors can get out of this situation is by restructuring their economies; by increasing their capacity to export and by substituting for imports, and that will take investment. The fact that this economic depression has reduced investment to, or even below, maintenance level means that the short-run solution is prejudicing the long-run solution.

Everybody is projecting the debt problem; the bank, the fund, the private banks, universities and so on, and they do. of course, differ to some extent. One thing they are all agreed on is that none of these countries, with the possible exception of Brazil—and even there it seems to me there is considerable doubt—will regain their 1980 per capita level of income before 1990. As far as the African countries are concerned, recovery is not presently in sight. Nobody has yet succeeded in setting up a realistic set of projections that will show Africa as recovering to its 1980 level in the foreseeable future.

In case you may think that I have presented an unduly gloomy view of the situation, I would like to quote Dr. Leutwiler, the former president of the Swiss National Bank and the former president of the Bank for International Settlements, who said that to adopt a policy of austerity over a long period, simply in order to service debt, "is a bomb with a built-in time fuse." The question is not whether it will happen, but when it will happen.

Now, solutions. The first point I would like to make about solutions is that it seems to me a solution has to be a co-operative matter. One of the defects of the crisis management to date has been that it has taken a form which creates an adversary relationship between debtors and creditors, whereas the creditors have nothing to gain from the prostration of the debtors. It is just as much in the interest of the creditors as of the debtors that the recovery of the debtors should be expedited, because only if they recover will they be able to absorb the debt service burden. The extent to which you have to resort to extraordinary measures in order to deal with the debt problem will be a direct function of the macroeconomic policies adopted by the industrial countries.

Allow me to give you an illustration of what I mean. Let us suppose that interest rates were brought back to historical levels, which means 4 to 5 per cent. Perhaps no one remembers that. I remember that from 1950 to 1965 the U.S. prime rate did not go much above 4 per cent at any time and generally it was 2 or 3 per cent. Let us suppose that interest rates were

## [Traduction]

totale et les revenus des pays industriels se sont accrus de 2,8 p. 100, les prix des produits ont continué de baisser.

La prochaine question est la suivante: combien de temps peut-on maintenir ce régime d'austérité? Il constitue, au mieux, une solution à court terme. Il ne peut être maintenu indéfiniment. Nul ne sait quand il en résultera une crise, mais nous atteindrons certainement une situation de crise. Il y a même une contradiction interne dans la gestion de la crise puisqu'elle consiste à créer une récession économique dans les pays débiteurs mais que, par ailleurs, elle entraîne une baisse des investissements. A long terme, la seule façon pour les pays débiteurs de se tirer d'affaire est de réorganiser leurs économies; ils devront accroître leur capacité d'exporter au lieu de compter sur une baisse des importations, mais pour cela il faut des investissements. Le fait que la récession économique ait réduit les investissements au niveau de maintien, voire en-deà de celui-ci, signifie que la solution à court terme est préjudiciable à la solution à long terme.

Tout le monde fait des projections au sujet de la dette: la Banque, le Fonds, les établissements bancaires privés, les universités; bien entendu, ces projections diffèrent dans une certaine mesure. Cependant, tous s'entendent pour dire qu'aucun de ces pays ne retrouvera avant 1990 le niveau de revenus par habitant qu'il affichait en 1980, sauf peut-être le Brésil, et c'est là une éventualité qui me semble très douteuse. Par ailleurs, on ne prévoit actuellement aucun redressement économique en ce qui concerne les pays africains. Jusqu'à maintenant, personne n'a réussi à établir une série de projections réalistes démontrant que, dans un proche avenir, l'Afrique connaîtra à nouveau une situation économique comme celle de 1980.

Si vous pensez que j'ai présenté un tableau excessivement sombre de la situation, permettez-moi de vous citer M. Leutwiler, ancien président de la Banque nationale suisse et de la Banque des règlements internationaux, qui prétend que l'adoption d'une politique d'austérité de longue durée, simplement pour le service de la dette, est une bombe à retardement. La question n'est pas de savoir s'il y aura une explosion, mais quand elle se produira.

Parlons maintenant des solutions. J'aimerais d'abord souligner qu'à mon sens, toute solution repose sur la coopération. Les mesures prises pour résoudre la crise jusqu'à maintenant ont été boiteuses car elles ont mis en opposition les débiteurs et les créanciers; or, les créanciers n'ont rien à gagner à écraser leurs débiteurs. Les créanciers ont autant intérêt à voir ces derniers se remettre sur pied le plus tôt possible dans la mesure où seul un redressement économique leur permettra d'assumer le service de la dette. La question de savoir jusqu'à quel point il faudra recourir à des mesures extraordinaires pour régler le problème de la dette dépendra directement des politiques macro-économiques adoptées par les pays industrialisés.

Permettez-moi de vous donner un exemple à l'appui. A supposer que les taux d'intérêt soient ramenés à leur ancien niveau, c'est-à-dire à 4 ou 5 p. 100. Vous l'avez peut-être oublié, mais je me souviens que de 1950 à 1965, le taux d'intérêt préférentiel aux États-Unis dépassait rarement 4 p. 100 et se situait généralement à 2 ou 3 p. 100. A supposer donc que

## [Text]

brought down to 5 per cent and let us suppose that growth rates of industrial countries were stepped up to 4 per cent. You would probably have, as you had in the 1950s and 1960s, a growth of world trade in the order of 8 or 10 per cent a year. As long as the exports of the debtors are increasing faster than the interest rate, the burden of debt service will be declining. The debt has to be paid out of exports and if the interest rate is 5 per cent and the debt is being rolled over, the debt is increasing by 5 per cent a year. If exports are increasing at 8 per cent a year, then the debt will be progressively declining in relation to exports.

Now, that is the ideal macroeconomic situation. I know you all have problems with bringing down the interest rate to 5 per cent and setting up a growth rate of 4 per cent. I agree, and I say that to the extent we fail to reach that kind of optimum situation, to the same extent will we be faced with tremendous problems of solving a debt problem. It is to that situation I now turn because I realize that we are a long way from being able to achieve the optimum situation. I just leave with you the thought that the solution of the debt problem requires that export growth rate of the developing countries must exceed the interest rate.

Let's deal, then, with the rescheduling of principal, the rescheduling of interest and the providing of debt relief. Rescheduling of principal has already been done on a considerable scale, as you know. The market borrowers meet with the banks and the banks agree to roll over principal. There is no reduction in the present value of the debt, because the interest continues to be paid at market rates; so the banks do not sustain any market loss by postponing the principal. As far as the official lenders are concerned, they do their postponements of payment of principal through the Paris Club, and that also is going on. The real problem with respect to repayment of principal, as I mentioned earlier, is that because of the short leash approach, because of the idea that you must have the debtor in your hands at frequent intervals, and because of the amount of postponement, the degree of consolidation adopted and the maturities are much too small. Many of the small African countries contain relatively few financial people in the government. They spend all their time renegotiating the debt because debt renegotiation takes not a matter of a few days or a few weeks but a whole year before it is finally carried through in all its ramifications. By the time they finish renegotiating one round they are ready to start on the next round with absolutely no time to do any serious debt management.

To my mind, multi-year rescheduling is absolutely essential both for the market borrowers and the official borrowers. Now, multi-year rescheduling, has been adopted by the commercial banks for a relatively few countries—Mexico, Venezuela and a few others that are thought to have performed very well. As a reward for good performance they have been given multi-year rescheduling. To my mind that is a mistake. It is self-defeating, because good performance itself depends on having a reasonable prospect in front of you. If you know that you are building up to a debt service ratio of 150 per cent next year, you really do not know where to turn. You are really concerned only with one question and that is with the postponement of the payment of principal. So I think the most

## [Traduction]

les taux d'intérêt soient ramenés à 5 p. 100 et que le taux de croissance des pays industrialisés s'approche des 4 p. 100. Il y aurait alors, comme dans les années 50 et 60, une croissance du commerce mondial de l'ordre de 8 ou 10 p. 100 par année. Dans la mesure où les exportations des débiteurs augmentent plus rapidement que les taux d'intérêt, le fardeau du service de la dette baissera. La dette doit être payée grâce aux exportations; si le taux d'intérêt est de 5 p. 100 et que la dette est renouvelée, celle-ci augmentera de 5 p. 100 par année. Si les exportations augmentent annuellement de 8 p. 100, la dette diminuera progressivement en fonction de celles-ci.

C'est la situation macro-économique idéale. Je sais que vous avez tous des problèmes à ramener le taux d'intérêt à 5 p. 100 et à maintenir un taux de croissance de 4 p. 100. J'en suis conscient, mais je dis qu'à moins d'en arriver à cette situation optimale, nous aurons beaucoup de difficulté à résoudre le problème de la dette. C'est de cette conjoncture dont je veux maintenant parler car je constate que nous sommes loin de cette situation idéale. Je vous rappelle seulement que pour résoudre le problème de la dette il faut que le taux de croissance des exportations des pays en voie de développement soit supérieur aux taux d'intérêt.

Parlons maintenant du rééchelonnement du principal et de l'intérêt ainsi que de l'allègement de la dette. Comme vous le savez sans doute, le principal a déjà été rééchelonné à maintes occasions. Les emprunteurs s'adressent aux banques qui acceptent de rééchelonner le principal. Il n'y a pas de réduction de la valeur actualisée de la dette car l'intérêt est toujours payé aux taux du marché; par conséquent, les banques ne subissent aucune perte en reportant le paiement du principal. Quant aux prêteurs gouvernementaux, ils reportent le paiement du principal par l'entremise du club de Paris; la situation est donc la même. Comme je l'ai indiqué précédemment, le véritable problème que pose le remboursement du principal vient de ce que le niveau de consolidation adopté et les échéances sont beaucoup trop limités, à cause du montant du report et en raison de l'approche selon laquelle il faut laisser peu de marge de manœuvre au débiteur. Bon nombre de petits pays africains comptent relativement peu de financiers au sein de leur gouvernement. Ils passent tout leur temps à négocier la dette car cet exercice ne prend pas seulement quelques jours ou quelques semaines mais une année entière. Lorsque tous les détails sont réglés et que l'on a terminé la négociation, il est temps d'en entamer une nouvelle avant même d'avoir pu s'occuper sérieusement de la gestion de la dette.

A mon avis, un rééchelonnement sur plusieurs années est absolument indispensable pour tous les emprunteurs. A l'heure actuelle, les banques commerciales ont adopté un rééchelonnement sur plusieurs années à l'égard d'un nombre relativement restreint de pays, dont le Mexique, le Venezuela et quelques autres que l'on considère comme ayant un bon rendement. Pour les récompenser de leur bon rendement, on rééchelonne leur dette sur plusieurs années. A mon avis, c'est une erreur. Cela a l'effet contraire dans la mesure où pour avoir un bon rendement il faut avoir des perspectives intéressantes devant soi. Si vous savez que votre taux de service de la dette sera de 150 p. 100 l'an prochain, vous ne savez vraiment pas vers qui vous tourner. Une seule question vous préoccupe, celle de réé-



## [Text]

important question with regard to principal is multi-year rescheduling and a stretching out of maturities to perhaps 20 years or, in some cases, even longer.

Secondly, rescheduling interest. Rescheduling interest has not been done for any commercial loans, because if you were to reschedule interest this would involve, in effect, writing down the value of the loan.

Some very limited rescheduling of interest has been done by the official lenders, but not much. This will become increasingly necessary. There is one way of rescheduling interest without reducing the present value of the loan, and that is by what is called capitalizing the interest. You take the interest and you add it on to the loan.

Capitalizing interest is perfectly acceptable to the European banks. The European banks have been advocating the capitalization of interest for a couple of years now. But it is difficult with existing regulations in the United States, because the regulations require that capitalized interest be regarded as non-payment, and the value of the loan has to be written down. Why that is the case is a bit of a mystery to me because the United States does not regard it as a defective loan if the banks simply lend the money and immediately receive it straight back in the form of interest. That is perfectly acceptable under the U.S. rules. But capitalizing interest is not considered acceptable.

I think, frankly, that they are going to have to get over that difficulty somehow, and they are going to have to change that regulation. About a year ago, Paul Volcker did make a statement in which he, in a rather gingerly manner, referred to a possible need to capitalize interest.

Whether capitalizing interest makes sense depends on the rate of interest. If the rate of interest is at the present level, say, 10 percent, and you were to capitalize interest, you would be doubling the debt every seven years, and that obviously creates an explosive situation. So, really, the feasibility of capitalizing interest on any extensive basis depends on the rate of interest being a relatively low one.

Now, writing down the debt: This is where we come into the real area of controversy. Should part of the debt be written down? Among those who are opposed to this, apart of course from the banks, but those who have written on the subject—Bersten, Cline and Williamson of the Institute of International Economics in Washington, who recently wrote a paper called "Banks Lending To Developing Countries"—have argued that writing down the debt would, first of all, jeopardize future debt access to the capital market. In their view it would have a devastating effect on the solvency of the banks, and debt relief should be designed for cases of insolvency and not for cases of illiquidity, that doing this for a few cases would have serious implications for all other cases, that once you started a thing like that you would have difficulty avoiding extending relief to virtually everybody.

On the other hand, those who favour writing down the debt to some extent include an equally prestigious group: Peter

## [Traduction]

chelonner le paiement du principal. Par conséquent, je pense que ce qui importe le plus à l'égard du principal c'est de le rééchelonner sur plusieurs années et de prolonger les échéances à 20 ans ou même davantage dans certains cas.

Parlons en deuxième lieu du rééchelonnement des intérêts. Cela ne s'est pas fait à l'égard des prêts commerciaux parce que si vous rééchelonnez les intérêts, cela équivaut à réduire la valeur du prêt.

Certains gouvernements prêteurs ont rééchelonné les intérêts, mais d'une façon très limitée. Cela sera toutefois de plus en plus nécessaire. Il y a une façon de rééchelonner les intérêts sans réduire la valeur actualisée du prêt: il suffit de capitaliser l'intérêt, c'est-à-dire de l'additionner au prêt.

La capitalisation de l'intérêt est parfaitement acceptable pour les banques européennes. Celles-ci préconisent cette façon de faire depuis quelques années déjà. Il est cependant difficile de faire de même aux États-Unis, car la réglementation américaine exige que l'intérêt capitalisé soit considéré comme un défaut de paiement, et la valeur du prêt doit être réduite. Cette situation reste un peu mystérieuse pour moi, car les États-Unis ne considèrent pas qu'il s'agit d'un prêt en défaut lorsqu'une banque prête simplement de l'argent qu'elle récupère immédiatement sous forme d'intérêts. Cette pratique est parfaitement acceptable selon la réglementation américaine, mais la capitalisation des intérêts ne l'est pas.

Je pense franchement qu'ils devront surmonter cette difficulté d'une façon ou d'une autre et modifier leur réglementation. Il y a environ un an, Paul Volcker a fait une déclaration dans laquelle il a parlé en termes prudents de la nécessité éventuelle de capitaliser les intérêts.

La question de savoir si la capitalisation des intérêts est sensée dépend des taux d'intérêt. Supposons que les taux d'intérêt soient à leur niveau actuel, soit 10 p. 100, et que vous capitalisiez l'intérêt, vous doublez la dette tous les sept ans, ce qui crée, de toute évidence, une situation précaire. Aussi, pour capitaliser l'intérêt à grande échelle, il faut que les taux d'intérêt soient relativement bas.

Parlons maintenant de la réduction de la dette. C'est là une question très controversée. Devrait-on réduire partiellement la dette? Parmi ceux qui s'y opposent, exception faite des banques bien entendu, ceux qui ont écrit sur la question, Bergstin, Cline et Williamson de l'*Institute of International Economics* à Washington ont récemment publié un article intitulé *Banks Lending To Developing Countries* portant sur les prêts consentis par les banques aux pays moins développés; ils soutiennent qu'une réduction de la dette compromettrait d'abord les possibilités du débiteur d'avoir ultérieurement accès au marché financier, ce qui aurait un effet catastrophique sur la solvabilité des banques; ils estiment que la dette devrait être allégée dans les cas d'insolvabilité et non lorsqu'il y a un manque de liquidités. Selon eux, l'adoption de cette solution pour certains aurait de graves répercussions sur tous les autres. Si vous créez un précédent, il vous sera difficile de ne pas alléger le fardeau de la plupart des autres débiteurs.

En revanche, ceux qui préconisent de réduire la dette dans une certaine mesure comptent des noms tout aussi prestigieux:

## [Text]

Kenen of Princeton, and Felix Rohatyn, the New York investment banker who played a very important role in saving New York City at the time of its serious debt crisis. There you have an investment banker who does not see why the debt should not be written down. And Lord Lever has chaired a commonwealth group, on which there was a Canadian representative, which also advocated a partial write down.

So the idea that part of the debt should be written down cannot be considered an irresponsible view. Rohatyn, whose proposal, it seems to me, is most carefully articulated, proposes a new institution to take over the debt at a discount and share the burden of doing so between the debtors, the banks and the creditor governments.

There is room for argument as to how the burden should be shared, and I do not want to go into that. There is not even time to go into it. But Rohatyn is, in my view, quite correct in concluding that the banks and the taxpayers will have to contribute to the solution of the problem. After all, they are also partly responsible for the problem. You may remember—I certainly remember—how the banks went around on their hands and knees, in the seventies, pleading with countries to take money from them. They were absolutely throwing it away at that time. They had more liquidity than they could cope with as a result of the enormous deposits they had received from the oil-exporting countries. I think the banks have to share the blame for the problem, and they must therefore share the burden of the solutions. In fact, some banks have already recognized that the debt has to be partly written off, and they are quietly selling part of their portfolio in the secondary market at a 20 percent discount.

I don't know if you saw the *Wall Street Journal* yesterday. It was very interesting to read that the idea that part of the Mexican debt may have to be written down is very much in the minds of bankers. The bankers are no longer rejecting that idea. Naturally, they want to avoid it; so does everybody. I have already indicated to you that there are macroeconomic conditions under which it would not be necessary to write down the debt, but if the situation is going to continue the way it is now with low growth rates, falling commodity prices, writing down the debt will be unavoidable.

What we have to recognize is that there is a limit to the capacity of the debtors to pay. Nigeria has set its limit at 30 percent of exports; Peru has set its limit at 10 percent of exports. These two countries have said explicitly what their ceiling is. But there are many, many other countries that are, without publicizing the fact, refusing to pay beyond what they regard as their capacity to pay. The fact that we do not recognize it in public simply means that we are being, to that extent, unrealistic.

I would like to say a word about a new form of conditionality. I think it follows from what I have said that the conditionality of economic depression cannot continue. I think that Secretary Baker made a very important step forward—and this was widely welcomed in the international community—when he said that we must have adjustment with growth. Adjustment with depression will not do. The debtor countries

## [Traduction]

Peter Kenen de Princeton et Felix Rohatyn, banquier new-yorkais qui a joué un rôle de premier plan dans le sauvetage de la ville de New York lorsque celle-ci était criblée de dettes. Celui-ci ne voit pas pourquoi la dette ne pourrait être réduite. En outre, Lord Lever a présidé les travaux d'un groupe du Commonwealth dont faisait partie un représentant canadien et il est lui aussi favorable à une réduction partielle.

Par conséquent, l'idée de réduire une partie de la dette ne peut être considérée comme une solution farfelue. M. Rohatyn, dont la proposition est à mon avis la mieux énoncée, propose de mettre sur pied un nouvel établissement qui prendrait en charge la dette réduite et en partagerait les frais entre les débiteurs, les banques et les gouvernements créanciers.

On peut s'interroger sur la façon de partager ce fardeau, mais c'est un terrain sur lequel je ne veux pas m'aventurer. Nous n'en avons d'ailleurs pas le temps. Cela dit, je pense que M. Rohatyn vise assez juste quand il dit que les banques et les contribuables devront mettre la main à la pâte pour résoudre le problème; après tout, ils sont aussi en partie responsables. Vous vous souviendrez peut-être que durant les années 70, les banques imploraient certains pays de leur confier leur argent; elles le jetaient par les fenêtres à cette époque. Elles avaient plus de liquidités qu'elles ne pouvaient en administrer à cause des énormes dépôts reçus des pays exportateurs de pétrole. Je pense que les banques doivent accepter une partie du blâme et qu'elles doivent en conséquence contribuer à résoudre le problème. En fait, certaines banques ont déjà admis qu'il faut réduire partiellement la dette et elles vendent discrètement une partie de leur portefeuille sur le marché secondaire à un taux d'escompte de 20 p. 100.

Je ne sais pas si vous avez lu le *Wall Street Journal* d'hier, mais un fait mérite d'être signalé. Selon ce journal, les banquiers pensent de plus en plus qu'il faudra peut-être réduire la dette du Mexique. Ils ne rejettent plus l'idée. Naturellement, ils veulent éviter d'en arriver là, comme tout le monde. Je vous ai déjà expliqué que, dans certaines conditions macro-économiques, il ne serait pas nécessaire de réduire la dette. J'ajouterai toutefois ceci: si la situation actuelle persiste et que les taux de croissance et le prix des denrées sont bas, la réduction de la dette sera inévitable.

Nous devons reconnaître qu'il y a une limite à la capacité de paiement des débiteurs. Le Nigeria a fixé sa limite à 30 p. 100 de ses exportations; le Pérou, à 10 p. 100. Ces deux pays ont dit explicitement quelles étaient leurs limites. Il y en a toutefois de nombreux autres qui, sans le crier sur les toits, refusent eux aussi de payer au-delà de ce qu'ils considèrent comme leur capacité de paiement. Le fait que nous ne reconnaissons pas cela publiquement signifie simplement que nous sommes irréalistes dans une certaine mesure.

J'aimerais dire un mot d'un nouveau type de conditionnalité. Je pense que cela fait suite à ce que j'ai dit précédemment, c'est-à-dire que la conditionnalité de la crise économique ne peut continuer. Je pense que le secrétaire Baker a fait un pas très important, qui a été très bien reçu dans la communauté internationale, lorsqu'il a dit que nous devons faire des ajustements en fonction de la croissance. Les ajustements en fonction de la crise ne servent à rien. Les pays débiteurs doivent pouvoir



*[Text]*

must be able to adjust in a way that is compatible with economic growth.

The trouble with the Baker plan so far is that the resources envisaged in it are not adequate for the objective that he has in mind; in other words, he is willing the end, but at this point the means are somewhat insufficient. But he never put it forward as his last word, and these things could perhaps be negotiated.

It seems to me that there is a need for intergovernmental discussion of the various issues to which I have referred. There is a need for the debtors and the creditors to get together and work out a long-run approach for dealing with the debt problem, in which, as I say, the various issues I have mentioned would be discussed.

Up until now the creditors have resisted on the grounds that the debt is a unique problem for each and every country. They have insisted very much on what they call "the case-by-case approach". There are no general rules, there is no such thing as a general problem; there are no such things as general issues to be considered, so therefore there is no need for an intergovernmental meeting. I think that is quite unrealistic.

I agree completely that every case has its own characteristic, just as every illness has its own characteristic. But that does not mean that there are no such things as medical books that set the broad approach. There are certain broad problems that have to be tackled, and those problems should be the subject of intergovernmental dialogue.

The political people seem to have had less difficulty with this problem than the financial people, because at the last General Assembly—the recent UN General Assembly that has just ended—a major committee adopted an agreed statement—I think they called it "an agreed statement"—in which north, south, east and west all accepted the need for an intergovernmental dialogue on the debt problem. To my mind, Mr. Chairman, that would be a very useful step to be taken in the near future to bring about proper solutions to the debt problem. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dell. You have given us a most comprehensive presentation. It is an enormous subject, as you say, and despite your protestations that you would not have time, I think you have compressed it very effectively. Senator Murray will start the questioning.

**Senator Murray:** Mr. Dell, this committee has begun a study of Canada's role in various international financial institutions, with particular reference to the debt problem and institutions including the IMF, the World Bank, regional banks, and so on. Before we started I had wanted to include the GATT in the territory of our study, but I was argued down by our advisers who felt that if we embarked on that study we would quickly become bogged down in too many other issues. Nevertheless, I continue to believe that some of the trade issues have to be addressed, including opening up our markets to the exports of Third World countries.

*[Traduction]*

faire des rajustements compatibles avec leur croissance économique.

Le problème que pose jusqu'à maintenant le plan Baker est que les ressources qui y sont envisagées ne sont pas à la hauteur de l'objectif visé; en d'autres termes, Baker est prêt à passer aux actes, mais à l'heure actuelle, il ne dispose pas de moyens suffisants. Cependant, il n'a pas dit que c'était son dernier mot et tout cela pourrait peut-être être négocié.

Un débat intergouvernemental sur les diverses questions que j'ai abordées me semble s'imposer. Les débiteurs et les créanciers doivent travailler ensemble à la mise au point d'un programme à long terme pour résoudre le problème de l'endettement et discuter, comme je l'ai dit, de toutes les questions qui s'y rattachent.

Jusqu'à maintenant, les créanciers s'y sont opposés sous prétexte que la dette de chaque pays est un problème particulier à ce pays. Ils ont défendu vigoureusement qu'il faut examiner chaque cas séparément. Selon eux, il n'y a pas de règle générale, ni de problème général, ni de questions générales à étudier; par conséquent, la consultation entre gouvernements est inutile. Personnellement, je trouve cette optique tout à fait irréaliste.

Je conviens volontiers que chaque cas a ses caractéristiques propres, comme toute maladie. Mais cela ne rend pas inutiles les manuels de médecine qui renferment des connaissances générales. Par ailleurs, l'ampleur de certains problèmes auxquels il faudra s'attaquer exige une collaboration entre les gouvernements.

Les milieux politiques semblent avoir compris cela plus rapidement que les milieux financiers parce qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies, celle qui vient tout juste de se terminer, un comité important a adopté une déclaration convenue—je crois que c'est ainsi qu'on l'appelle—dans laquelle le Nord, le Sud, l'Est et l'Ouest ont tous reconnu la nécessité d'un dialogue entre les gouvernements au sujet du problème de l'endettement; à mon avis, monsieur le président, nous y mettre le plus tôt possible serait le meilleur moyen de trouver des solutions convenables au problème. Je vous remercie.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Dell. Vous avez fait là une déclaration préliminaire très détaillée. Comme vous l'avez dit, c'est une question très complexe et en dépit du peu de temps dont vous disposiez, vous avez très bien réussi à la résumer. Le sénateur Murray posera la première question.

**Le sénateur Murray:** Monsieur Dell, notre comité a entrepris d'étudier le rôle que joue le Canada au sein de diverses institutions financières internationales et de se pencher particulièrement sur le problème de l'endettement et sur certaines institutions dont le FMI, la Banque mondiale, les banques régionales. Avant le début de notre étude, je tenais à ce que nous discussions également du GATT, mais j'en ai été dissuadé par nos conseillers qui estiment que si nous nous engageons dans cette voie, nous nous enliserons rapidement dans trop de questions d'un autre ordre. Néanmoins, je continue de croire que certaines questions commerciales doivent être étudiées, notamment celle de l'ouverture de nos marchés aux exportations des pays du tiers-monde.

[Text]

I note also the apparent absence in Mr. Baker's proposals of any specific reference to trade and, indeed, to improving the terms of trade for Third World countries. Is there any reason to hope that the present crisis might result in countries belonging to GATT and the developed world concentrating on taking some longer term measures to improve the terms of trade for Third World countries?

**Mr. Dell:** Senator, I think you have put your finger on a most important point. I am sure you know that Mr. Maurice Strong, who is Chairman of the North-South Round Table, has just constituted a new section of the North-South Round Table on money, finance and trade; and he has asked me to chair it. We shall try to bring together the financial and trade people precisely in the way that you indicate. As you know, at the national level finance and trade are separate, and at the international level they are separate; and there is a problem in breaking down those barriers.

The IMF is constantly in touch with GATT and there are certain flimsy elements of relationship between GATT and the IMF. But I fully agree with you, senator, that there is a need to bring them together. That is something that will have to be addressed in the very near future, because that is precisely one of the blades of the scissors, so to speak, that is essential. You cannot solve this problem without solving the trade problem. So I am entirely in agreement with the purport of that question.

**Senator Murray:** With regard to the write-downs of some of the loans, who gets hurt if the loans are substantially written down by the banks?

**Mr. Dell:** That is a matter for negotiation. The banks get hurt to some extent and the taxpayer gets hurt to some extent, because the shareholders of the banks, affluent as they may be, are not sufficiently affluent to absorb \$800 billion worth of debt. Of course, we are not talking about writing off the debt. That is not what we are talking about. Rohatyn's proposal is for taking a 10 per cent discount or a 20 per cent discount.

**Senator Frith:** Taking the write-down and handing it over to some institution?

**Mr. Dell:** Yes. The banks themselves are aware that a write-down of the order of 20 per cent is very much in prospect. I would say, frankly, that the longer it is delayed, perhaps the larger it will have to be. But anyway, in reply to the question as to who gets hurt, the banks get hurt and the taxpayers get hurt, but in what proportion depends very much on the individual countries.

**Senator Murray:** That is what I am trying to quantify—that is, is the relative burden going to be borne by the banks on the one hand and the taxpayers on the other from measures of this kind?

**The Chairman:** Relative to that point, subsidiary to the question of whether the banks get hurt is whether the banks' customers or shareholders should get hurt. So far all of the evidence is that the customers get hurt.

**Senator Murray:** There are countries that owe a great deal of money, and it appears that the largest debts are owed by

[Traduction]

Je remarque également que dans ses propositions, M. Baker n'a pas parlé du commerce ni même de la nécessité d'améliorer les termes de l'échange pour les pays du tiers-monde. Est-il permis de croire que la crise actuelle monopolisera l'attention des pays signataires du GATT et les incitera à prendre des mesures à long terme pour améliorer les termes de l'échange pour les pays du tiers-monde?

**M. Dell:** Sénateur, vous avez mis le doigt sur un point très important. Vous savez certainement que M. Maurice Strong, président de la Table ronde Nord-Sud, vient tout juste de constituer une nouvelle section chargée d'étudier les questions monétaires, financières et commerciales, et qu'il m'a demandé d'en être le président. Nous allons précisément essayer d'amener les milieux financiers et commerciaux à adopter l'attitude que vous venez de décrire. Comme vous le savez, les finances et le commerce sont séparés au niveau national et international, et nous avons de la difficulté à combler le fossé.

Le FMI est en contact permanent avec le GATT et les deux organismes se consultent plus ou moins à certains sujets. Mais je suis absolument d'accord avec vous, sénateur, sur la nécessité de les rapprocher. Nous devrions nous y employer dans un proche avenir parce que ce rapprochement est précisément l'un des éléments clés de la solution. On ne peut résoudre le problème de l'endettement sans régler d'abord celui du commerce. Je suis donc heureux que vous ayez posé la question.

**Le sénateur Murray:** Au sujet de la réduction de certains prêts, si les banques les réduisent considérablement, qui paiera la note?

**M. Dell:** C'est là matière à négociation. Les banques en paieront une partie, et les contribuables, le reste parce que les actionnaires des banques, aussi opulents qu'il soient, n'ont quand même pas les moyens d'éponger une dette de 800 milliards de dollars. Bien sûr, on ne parle pas d'annuler la dette. Dans sa proposition, Rohatyn parle d'une réduction de 10 à 20 p. 100.

**Le sénateur Frith:** Transférer la réduction à une institution?

**M. Dell:** Oui. Les banques elles-mêmes s'attendent déjà beaucoup à une réduction de 20 p. 100. Franchement, je dirais que plus nous tarderons, plus la diminution devra être importante. De toute façon, pour répondre à votre question, ce sont les banques et les contribuables qui paieront la note, et il reviendra dans une grande mesure à chaque pays de décider de la façon de partager le fardeau entre les deux.

**Le sénateur Murray:** Voilà ce que j'essaie de quantifier; dans l'éventualité de pareilles mesures, le fardeau sera-t-il porté également par les banques et par les contribuables?

**Le président:** Sur ce point, en plus de savoir si les banques vont payer la note, nous devons nous demander si leurs clients ou leurs actionnaires devraient également être mis à contribution. Jusqu'à maintenant, tout porte à croire que les clients des banques paieront.

**Le sénateur Murray:** Certains pays doivent beaucoup d'argent, et il semble que les pays en voie de développement



[Text]

countries that are in the upper income developing country category, but that the heaviest burden is borne by the poorest countries. As to the Baker proposal, in particular, to effectively bail out 15 of them, I wonder whether the result of that will be to bail out the better off countries at the expense of the poorest countries?

**Mr. Dell:** Yes. I think it is an important gap in the Baker plan that he does not deal with the lower income countries, for example, the African countries. Clearly, any solution will have to bring those countries in, and this is part of the issue that an intergovernmental discussion along the lines I have mentioned would need to address. It is very difficult to know where to draw the line as far as the upper income countries are concerned. I mean, they do have economic situations of such gravity facing them that the danger of political troubles cannot be ruled out. In fact, they are already seeing such troubles. For example, some of them are already showing political divisions on a scale which suggests a danger to their political viability. These are unmeasurable things, and of course the lower income countries have the worst of it by far, but we cannot rule out debt relief for the middle income countries either.

**Senator Murray:** Thank you Mr. Chairman.

**Senator Lapointe:** I read with much interest your article in "International Perspectives". I would like to ask you if you have changed your mind a little since you wrote that article, or have you always been of the same opinion that the creditor countries were somewhat responsible for prolonging the crisis?

**Mr. Dell:** Yes.

**Senator Lapointe:** You were quite hard on the creditor countries.

**Mr. Dell:** I still take the same view as I took in that article, Madam Senator.

**Senator Lapointe:** What is the basis for your opinion that they have prolonged the crisis? What should they have done to shorten it?

**Mr. Dell:** I think that they should have recognized much earlier than they did that this was not a situation that could be set aside in the short run. In my opinion, they took a very short-term approach. As a matter of fact, even the Baker initiative only addresses the next three years.

In my opinion, the creditor countries took a short-run approach; they thought at that time that the projections seemed to indicate the possibility that, within a relatively few years, the problem would be overcome and that they would get back to voluntary lending. In other words, the banks would no longer have to be bludgeoned into lending but would lend of their own free will because the debtors would have emerged from the problem situation. I think that was completely unrealistic, and by failing to address the problem as being a really grave one, they created this adversarial relationship.

I attach a lot of importance to the fact that, unlike the situation on the domestic scene where the creditor and the debtor

[Traduction]

dont les recettes sont les plus élevées soient les plus endettés, mais que les pays les plus pauvres écopent de la plus grande part du fardeau. Je me demande si le résultat du plan Baker, qui consiste à renflouer 15 de ces pays, n'aura pas pour résultat de renflouer les pays les plus forts aux dépens des plus pauvres.

**M. Dell:** Oui. C'est une des lacunes importantes du plan Baker: il ne tient pas compte des pays dont les recettes sont très faibles, les pays africains, par exemple. Il est certain que la solution adoptée, quelle qu'elle soit, devra tenir compte de ces pays, et les gouvernements devront certainement aborder cette question dans le cadre des entretiens dont j'ai parlé. Il est très difficile de savoir où tracer la ligne entre les pays dont les recettes sont les plus élevées et les pays les plus pauvres. Ce que je veux dire, c'est que la situation économique de ces pays est tellement grave qu'on ne peut exclure la possibilité de troubles politiques. En fait, ils sont déjà aux prises avec ce problème. Par exemple, on constate déjà dans le cas de certains des divisions politiques dont l'ampleur menace de déstabiliser le pays. Ce sont des facteurs impossibles à mesurer, et on les retrouve évidemment le plus souvent dans les pays dont les recettes sont faibles; néanmoins, nous ne pouvons non plus écarter la possibilité de réduire la dette des pays dont les revenus sont moynes.

**Le sénateur Murray:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le sénateur Lapointe:** J'ai lu avec beaucoup d'intérêt votre article dans «*International Perspectives*». Je voudrais savoir si vous avez un tant soit peu changé d'avis depuis ou si vous estimez toujours que le blâme pour la durée de la crise incombe en partie aux pays créanciers.

**M. Dell:** Oui.

**Le sénateur Lapointe:** Vous n'avez pas été tendre envers eux.

**M. Dell:** Et je n'ai pas changé d'avis, madame la sénatrice.

**Le sénateur Lapointe:** Qu'est-ce qui vous amène à dire qu'ils ont prolongé la crise? Qu'auraient-ils dû faire pour l'abrégé?

**M. Dell:** Je crois qu'ils auraient dû reconnaître beaucoup plus tôt qu'ils ne pouvaient se permettre de laisser aller les choses plus longtemps. A mon avis, ils ont péché par courte vue. En fait, l'initiative Baker elle-même ne porte que sur les trois prochaines années.

A mon sens, les pays créanciers n'ont pas vu assez loin en avant; à l'époque, ils ont cru les projections qui indiquaient qu'en relativement peu d'années, les problèmes seraient réglés, et qu'on en reviendrait aux prêts volontaires. En d'autres termes, les banques ne seraient plus forcées, mais libres de prêter parce que les pays débiteurs seraient en mesure de rembourser leurs dettes. Je crois que c'était tout à fait irréaliste, et qu'en refusant de reconnaître la gravité du problème, ils ont suscité une grande tension dans les relations.

J'attache beaucoup d'importance au fait que contrairement à ce qui se passe au Canada, où les créanciers et les débiteurs

[Text]

have to conform to a set of legal norms in the treatment of bankruptcy or indebtedness, on the international level the needs of the creditors have been set as the given, and the residual is the welfare of the debtor. It seems to me that the creditors took a shortsighted point of view, because it seemed to me that the prospect for the repayment of the debt depended on a viable debtor. If the debtor is not viable, he cannot repay, and although you must squeeze him to a certain extent, when you squeeze him beyond a certain point you place your own interests in jeopardy. In my view, that is what the creditors did.

**Senator Lapointe:** In your article you seemed to indicate that it is not the role of commercial banks to come to the rescue of debtor countries, that that should be left to the World Bank or the IMF?

**Mr. Dell:** No, I am not quite saying that. I am saying that the official institutions must be involved, but the banks also have to be involved. It seems to me that this is a tripartite matter. The debtor, the creditor, including the commercial banks in cases where they are the important ones, and the national and international institutions, are all involved, to some extent.

**Senator Hicks:** They are involved by their past history, but what can you say about trying to induce the commercial banks to continue lending to these countries, particularly to countries such as Peru, which has stipulated it will devote only 10 per cent of its export money to the repayment of its debts. That amount probably will not even pay the interest on those debts.

**Mr. Dell:** Actually the commercial banks are perfectly well aware that their interests lie in protecting the debtor, to some extent. They know that. On the domestic scene where you have the judiciary able to enforce a certain set of arrangements to deal with debtors, no one is left out and everyone, including the creditors, accepts the framework. One of the problems is that at the international level we do not have a strong judicial system. The result is that, although each one of the commercial banks is aware that the wellbeing of the debtors should be protected, individually they have an interest in pulling out. There is what has come to be called the free-rider syndrome: "I can get away with it, as long as everyone else bears the burden," and we do not have a way of forcing universal acceptance of what must be done. However, if you talk to the bankers themselves, they know that if they push too hard they simply will not be repaid at all.

**Senator Lapointe:** My last question is: What about the need for better managers? I understand that you are training managers and people such as that within your own unit. Do you think that many countries would benefit by having better management of their debt, within their government?

**Mr. Dell:** Undoubtedly. The World Bank is doing that, the IMF is doing that and we are doing a little bit of it.

[Traduction]

doivent se conformer à un ensemble de normes juridiques régissant le traitement des faillites ou de l'endettement, sur le plan international, on a tenu compte du bien-être des débiteurs qu'après avoir pensé aux besoins des créanciers. J'ai l'impression que les créanciers ont fait preuve de courte vue parce qu'à mon avis, le remboursement de la dette est tributaire de la solvabilité du débiteur. Si celui-ci n'est pas solvable, il ne peut pas rembourser; le créancier peut toujours lui forcer un peu la main, mais pas trop, car cela peut nuire à ses propres intérêts. C'est ce que les créanciers ont fait, je crois.

**Le sénateur Lapointe:** Dans votre article, vous semblez dire que les banques commerciales n'ont pas pour rôle de venir à la rescousse des pays débiteurs, que cela devrait incomber à la Banque mondiale ou au FMI, n'est-ce pas?

**M. Dell:** Non, ce n'est pas tout à fait cela. Je dis que les institutions gouvernementales doivent participer, mais que les banques ont également un rôle à jouer. Il me semble que le problème est tripartite: il y a le débiteur, le créancier, y compris les banques commerciales les plus importantes, et les institutions nationales et internationales. Tous ont un certain rôle à jouer.

**Le sénateur Hicks:** Ils y sont forcés à cause des gestes posés par le passé, mais devrions-nous essayer d'amener les banques commerciales à continuer de prêter à ces pays, surtout à des pays comme le Pérou, qui a déclaré qu'il ne consacrerait que 10 p. 100 des devises étrangères que lui rapportent ses exportations au remboursement de sa dette. Cette somme ne lui permettra probablement même pas de rembourser les intérêts.

**M. Dell:** En fait, les banques commerciales savent pertinemment qu'elles ont intérêt à protéger les pays débiteurs jusqu'à un certain point. Elles le savent. Au Canada, où les débiteurs sont assujettis à certaines dispositions de la loi, personne n'est laissé pour compte, et tout le monde, y compris les créanciers, acceptent les règles du jeu. Au niveau international, l'un des problèmes est l'absence d'un cadre judiciaire fort. Il en résulte que même si toutes les banques commerciales savent qu'elles doivent veiller au bien-être des pays débiteurs, chacune a intérêt à les laisser tomber. C'est ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le «syndrome des emprunteurs qui ne remboursent pas». Tant qu'ils peuvent se décharger de leur fardeau sur tout le monde, ils continuent d'emprunter, et il n'existe aucun moyen d'amener l'ensemble des pays à s'entendre sur les mesures à prendre dans ce cas. Cependant, les banquiers eux-mêmes vous diront qu'ils savent que s'ils exercent trop de pressions, ils ne seront jamais remboursés.

**Le sénateur Lapointe:** Ma dernière question est celle-ci: les pays débiteurs devraient-ils avoir de meilleurs administrateurs? Je crois savoir que votre organisme forme des administrateurs et d'autres spécialistes. À votre avis, les gouvernements de nombreux pays n'auraient-ils pas avantage à se doter de spécialistes capables de mieux administrer leurs dettes?

**M. Dell:** Cela ne fait aucun doute. La Banque mondiale forme des administrateurs, le FMI en fait autant, et nous y allons de notre petite contribution.



[Text]

I may say that, in the case of Zaïre, the Fund virtually put in as president of the Central Bank an official who virtually ran the policy of the Central Bank but was unable to prevent the country from getting further and further into difficulties, with the result that today Zaïre is certainly not much better off than it was three or four years ago. So good management is essential, but the problem goes far beyond that. The idea that the debt problem is due to mismanagement is, to my mind, a fallacy.

**The Chairman:** Thank you. Senator Bosa?

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, Mr. Dell said at the very beginning that the entire debt of the debtor countries amounts to something like 1.5 per cent of the gross national product of the Big Five, I believe that was the expression that he used. By phrasing it that way, did the witness mean that it is not something that, if a crash came tomorrow, say one of the big debtors like Mexico, Argentina or Brazil, if they failed on their commitments, that it would not bring the whole monetary system into a chaotic situation?

**Mr. Dell:** What I said was that the interest payments on the debt—not the debt itself, but the interest payments on the debt—were equivalent to 1.3 per cent of the GNP of the Big Five. Now, I certainly would not say that a default by a major debtor, or certainly by two or three major debtors, would not cause very acute problems. What I simply wanted to say, however, was that, if those problems were properly handled, the economies of the developed countries would not be affected in a substantial way. If you are not pretty quick off the mark, if you are not alert, and if you do not do certain things that have to be done, particularly to prevent the public from losing confidence in the security of their deposits in the banks, that of course is the most serious danger. So there are certain things that have to be done, but, provided that people act intelligently and use the instruments at their disposal for safeguarding public confidence, I do not think that the mere fact that the debt is written off will shake the foundations of the international community.

**Senator Bosa:** Well, a previous witness told us that some countries will never be able to repay their loans or their obligations—even if the banks were to discount them at 20 per cent, which, as you have suggested, is an initiative being considered at the present time. Does that mean that the lender countries at a certain point have to face the situation realistically and consider perhaps an annuity to developing countries in order to continue the trade with them and in order to make it possible for them to have viable economies?

I may be using an expression not be too applicable in international monetary terminology, but if these countries cannot face their debt obligations, is it possible that the lending countries will have to face a situation where they will have to give grants, or offer some kind of assistance to them in order to keep their economies going?

**Mr. Dell:** I would like to draw a distinction between meeting one's debt obligations and repaying the debt. They are not necessarily exactly the same thing. One's debt obligations are the payment of interest on the debt, but, internally in a country, no big corporation ever repays its debt in a real sense. You

[Traduction]

Je dois dire que dans le cas du Zaïre, le Fonds a nommé à la présidence de la Banque Centrale un fonctionnaire qui était pratiquement l'auteur de la politique de cette banque, mais qui n'a pu empêcher le pays de s'endetter davantage, avec pour résultat qu'aujourd'hui, la situation financière du Zaïre n'est certainement pas meilleure qu'il y a trois ou quatre ans. Une bonne gestion est donc essentielle, mais elle n'est pas le seul facteur déterminant. A mon avis, il est faux de croire que le problème de la dette est attribuable à une mauvaise gestion.

**Le président:** Merci. Sénateur Bosa?

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, M. Dell a indiqué au tout début que l'ensemble de la dette des pays endettés s'élève environ à 1,5 pour cent du produit national brut des cinq grands—je crois que c'est l'expression qu'il a utilisée. En s'exprimant ainsi, le témoin veut-il dire que même s'il y avait une crise économique demain, ou si l'un des pays les plus endettés, comme le Mexique, l'Argentine ou le Brésil, ne remboursait pas ses titres de créance l'ensemble du système monétaire ne s'effondrerait pas pour autant?

**M. Dell:** J'ai indiqué que les intérêts de la dette, pas la dette elle-même, mais les intérêts, étaient équivalents à 1,3 pour cent du PNB des cinq grands. Maintenant, je n'ai sûrement pas dit qu'il n'y aurait pas de problèmes très graves si un des principaux pays endettés, ou même plus d'un, ne payait pas ses titres de créance. J'ai simplement voulu dire que si ces problèmes étaient bien pris en main, les économies des pays développés ne seraient pas trop ébranlées. Si l'on n'est pas assez rapide ni assez vigilant, et si l'on ne fait pas ce qu'il faut, surtout pour empêcher la population de croire que ses dépôts bancaires ne sont pas en sécurité, on court un danger beaucoup plus grand. Il y a donc des mesures à prendre, mais si les autorités agissent intelligemment et utilisent les instruments qui sont à leur disposition pour que la population garde confiance, je ne pense pas que le simple fait d'annuler la dette puisse ébranler les fondements de la communauté internationale.

**Le sénateur Bosa:** Un autre témoin nous a affirmé que certains pays ne seront jamais capables de rembourser leurs emprunts ou leurs titres de créance, même si les banques les réduisaient de 20 pour cent, solution qui, d'après ce que vous avez dit, est envisagée actuellement. Est-ce à dire que les pays prêteurs doivent regarder la situation avec réalisme et songer peut-être à consentir aux pays en voie de développement une sorte de rente pour maintenant les échanges avec eux et leur permettre d'avoir des économies viables?

Il se peut que j'emploie une expression qui ne s'applique pas vraiment au système monétaire international, mais est-il possible que si ces pays ne peuvent rembourser leurs titres de créance les pays prêteurs aient à leur offrir des subventions ou une forme quelconque d'aide pour leur permettre de maintenir leur économie?

**M. Dell:** J'aimerais établir une distinction entre le remboursement des titres de créances et le remboursement de la dette. Ces deux notions ne sont pas nécessairement synonymes. Les titres de créance correspondent au paiement des intérêts de la dette, mais dans un pays aucune grande société ne rembourse

*[Text]*

never have a situation where a corporation is free of debt. It always has debt and there is no reason why a country should not be in the same position. The mere rolling over of debt is not, per se, a disaster. Of course, you may say that the loan has to be renegotiated, or various devices cannot be employed to perpetuate the debt, but it is not a disaster if the developing countries never repay their debt. What is disastrous is if they do not pay the interest on the debt, because then the banks do have an interest in not lending them any more. Why should they lend in the expectation of an income payment which they do not receive?

Now, as regards servicing the debt, I would say there is no reason why countries should not be able to be brought into a satisfactory debt situation. I would say that under the conditions which I described at the beginning, where you had a rapidly expanding world economy and a return to the historic level of interest rates—under those conditions there are very few countries that would have to renege on their obligations, but the more you have a sluggish world economy, and the higher you put the interest rates, the more does it become likely that one or more countries may have to default.

**The Chairman:** If I may interrupt you, Senator Bosa, for a moment, regretfully I must apologize to Mr. Dell for the fact that several members of this committee are going to the United States for some interparliamentary meetings with our American colleagues in a week or two and we have a briefing at lunch from our ambassador from Washington, who has just arrived, and I know that two or three will be leaving, regretfully, including myself, and I will ask Senator Lapointe to take the Chair for the balance of the meeting. I hope you will accept our apologies for this interruption at this time, but we have an unfortunate conflict today which is unavoidable. Senator Lapointe, if you would be kind enough to take the Chair, then Senator Bosa could continue.

Just before I leave, may I say that I would be interested in reading in the transcript, when I read the balance of the witness' testimony, if the further comments of the witness on the mechanisms he envisions for a write down by the banks. Obviously the Canadian banks cannot just get together and say, "We'll write down 20 per cent if the American banks do not." That would seem to be foolhardy. What mechanisms do you visualize for the banking system getting together for any type of write down, if indeed they were to do this rather than play hard ball with their governments in the hopes that the taxpayers would bail them out? That would be a question that I would ask to you, if I were able to stay a little longer for the balance of your testimony. That is my interest, but again, my apologies for having to leave the Chair.

**Mr. Dell:** My answer to your last point is quite brief. There is an Institute of International Finance established by the banks and it seems to me that the issues you have mentioned, which are very real ones, could be settled in discussion between the Institute of International Finance and the IMF.

**The Chairman:** I see. Thank you. Senator Lapointe would you take the Chair, please.

*[Traduction]*

jamais sa dette au sens propre du terme. Aucune société ne se libère jamais de ses dettes. Elle en a toujours et rien n'empêche un pays d'être dans la même situation. Le simple renouvellement de la dette n'est pas essentiellement un désastre. Bien sûr, on peut invoquer que l'emprunt doit être renégozié ou que différents mécanismes peuvent ne pas être employés pour perpétuer la dette, mais ce n'est pas un désastre si les pays en voie de développement ne remboursent jamais leurs dettes. En revanche, il serait catastrophique qu'ils ne remboursent pas l'intérêt de la dette, parce que, dans ce cas, les banques auraient raison de ne pas leur prêter davantage. Pourquoi devraient-elles leur prêter si elles ne touchent pas le revenu auquel elles s'attendent?

Maintenant, pour ce qui est du service de la dette, je dirais que rien n'empêche les pays de se trouver dans une situation d'endettement satisfaisante. Je dirais, que dans les conditions que j'ai décrites au début c'est-à-dire l'économie mondiale connaît une croissance rapide et si les taux d'intérêt sont ramenés à des niveaux historiquement normaux, très peu de pays seraient dans l'impossibilité de rembourser leurs titres de créance, mais plus l'économie mondiale stagne, plus les taux d'intérêt sont élevés et plus il est probable que l'un ou plusieurs pays ne puissent les rembourser.

**Le président:** Sénateur Bosa, je dois vous interrompre pour le moment. Je prie malheureusement M. Dell de nous excuser, mais comme plusieurs membres de notre comité se rendent dans une semaine ou deux aux États-Unis pour participer à des réunions interparlementaires avec des collègues américains, une séance d'information a été organisée à l'heure du lunch avec notre ambassadeur à Washington, qui vient d'arriver; je devrai donc partir, en compagnie d'un ou deux collègues, et je demanderai au sénateur Lapointe de prendre le fauteuil pour le reste de la séance. J'espère que vous accepterez notre départ, car ce malheureux conflit d'horaire était inévitable. Sénateur Lapointe, auriez-vous l'obligeance de prendre le fauteuil pour que le sénateur Bosa puisse poursuivre?

Avant de partir, puis-je ajouter que j'aimerais lire la transcription des propos que le témoin tiendra pendant mon absence s'il est question des mécanismes qu'il envisage au sujet de la réduction de la dette par les banques. Évidemment, les banques canadiennes ne peuvent s'entendre pour réduire la dette de 20 pour cent si les banques américaines ne les imitent pas. Ce geste serait imprudent. Quels mécanismes croyez-vous que les banques pourraient adopter en vue de la réduction de la dette, s'ils optaient pour cette solution au lieu de jouer dur avec leurs gouvernements dans l'espoir que les contribuables viennent à leur rescousse? J'aimerais vous poser cette question si je pouvais rester un peu plus longtemps. Ce sujet m'intéresse, mais, je m'en excuse encore, je dois partir.

**M. Dell:** Ma réponse au dernier point que vous avez soulevé sera très brève. Il existe un institut des finances internationales créé par les banques et il me semble que les questions dont vous avez parlé, qui sont bien réelles, pourraient être réglées au cours de discussions entre l'institut et de FMI.

**Le président:** Je vois. Merci. Je vous invite, sénateur Lapointe, à prendre le fauteuil.



[Text]

**Senator Renaude Lapointe** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Senator Bosa?

**Senator Bosa:** Madam Chairman, this is my last question. Is it possible that borrowing countries might develop a psychology based on the present trend to write down some of their obligations, so that in future they would say, "Well, let's borrow as much as we can and, later on, when we cannot meet our obligations, the lender countries will have to write down their credits as they did before." Is it possible that this kind of a psychology might develop?

**Mr. Dell:** That is certainly one of the fears of those who oppose the idea of a write down—the so-called "moral hazard" that it may encourage delinquency. All I can say is that this problem arises on the domestic level too; Chrysler, for example, gets bailed out, but that does not mean that Chrysler then goes on to assume that every time it borrows it will only pay 70 cents on the dollar. I think people are quite reasonable, and they know that the writing down of a debt is a serious matter. They know, for example, that if they acquire a reputation for being unreliable, will they either have difficulty in borrowing or they will have to pay premium rates of interest.

So, I would say that the danger is a real one, but that it can be and has been overcome in the past.

**Senator Bosa:** Then, I come to my last question. You suggest that, if we were able to bring the interest rates down to the traditional levels of the fifties and the early sixties, that would cause economic growth in the developing countries so that they could do more than meet their obligations. I believe it was about a year ago that the Big Five met and decided that they were going to bring interest rates down, but very little has happened since then. It seems to me that the interest rates have remained pretty steady.

If there were a major drop in the interest rates, would that not create just as much of an economic catastrophe as when interest rates increase very rapidly?

**Mr. Dell:** Well, I don't think that you get disaster whether the rates move up or down. I don't think that both can be disastrous. I think it was disastrous when they moved up; I think it is the opposite of disastrous when they move down. It seems to me that the rise in interest rates, if it was necessary, was necessary for one purpose only, and that was to fight inflation.

The trouble is, as you know, that the normal way of fighting inflation when you have an excessive aggregate expenditure in the economy is to tax away part of the excess income, and then the expenditure will be brought down to the level of the available supply. But for some reason people are less and less anxious to pay taxes, and a burden was placed on monetary policy which it simply was not designed to bear. I think we have to get used to the idea that we do have to pay taxes; that if we want to spend a certain amount of public money we must tax people in order to make that possible. You cannot just deal with the problem by saying, "Okay, we will run a deficit, but we will put the interest rate up". That is a very flimsy way of

[Traduction]

**Le sénateur Renaude Lapointe** (*présidente suppléante*) occupe le fauteuil.

**La présidente suppléante:** Le sénateur Bosa?

**Le sénateur Bosa:** Madame la présidente, j'en suis à ma dernière question. Est-il possible que les pays emprunteurs soient influencés par la tendance actuelle qui permet d'envisager une réduction de leurs titres de créance et qu'à l'avenir ils empruntent tant qu'ils peuvent dans l'espoir que s'ils éprouvent des difficultés, les pays prêteurs diminueront leurs crédits comme ils l'ont déjà fait. Est-il possible qu'ils adoptent cette attitude?

**M. Dell:** C'est sûrement une des craintes de ceux qui s'opposent à la réduction, le présumé «risque moral» selon lequel cette initiative encouragerait la délinquance. Tout ce que je peux dire, c'est que ce problème existe aussi à l'échelle nationale; Chrysler, par exemple, a bénéficié d'une entreprise de sauvetage, mais elle ne va pas jusqu'à présumer que chaque fois qu'elle emprunte, elle n'aura que 70 cents le dollar à rembourser. D'après moi, les emprunteurs sont des gens raisonnables et ils savent que la réduction d'une dette est une affaire grave. Ils savent, par exemple, que s'ils ne peuvent inspirer confiance, ils auront du mal à emprunter ou auront à payer des taux d'intérêt plus élevés.

Je dirais donc que le danger existe, mais qu'il peut être évité, comme il l'a été par le passé.

**Le sénateur Bosa:** J'en viens donc à ma dernière question. Vous dites que si nous pouvions ramener les taux d'intérêt aux niveaux des années 50 et du début des années 60, les pays en voie de développement enregistreraient une croissance économique et n'auraient pas à se limiter au remboursement de leurs titres de créance. Il y a environ un an je crois, les cinq grands ont décidé de baisser les taux d'intérêt, mais la situation a très peu changé depuis. Il me semble que les taux d'intérêt sont restés assez stables.

S'il y avait une baisse importante des taux d'intérêt, ne provoquerait-on pas une crise économique aussi importante que si les taux d'intérêt augmentaient très rapidement?

**M. Dell:** Je ne pense pas qu'il soit désastreux que les taux montent ou descendent. Je pense qu'aucune des deux situations n'est désastreuse. À mon avis, la situation a été catastrophique quand ils ont monté; il n'y a, bien au contraire, rien de désastreux quand ils descendent. Il me semble que la hausse des taux d'intérêt était nécessaire, ne serait-ce que pour lutter contre l'inflation.

Comme vous le savez, habituellement, pour lutter contre l'inflation quand les dépenses sont excessives, on impose fortement le revenu excédentaire pour que les dépenses soient ramenées au niveau des crédits disponibles. Mais, pour une raison quelconque, la population s'alarme de moins en moins à l'idée d'avoir à payer des impôts et en conséquence, la politique monétaire a dû assumer un fardeau tout à fait imprévu. Je pense que nous devons accepter de payer des impôts. Si nous voulons dépenser des fonds publics, il faut imposer la population; nous ne pouvons pas régler le problème simplement en acceptant d'enregistrer un déficit et en majorant les taux d'intérêt. C'est une bien piètre solution pour un problème de

## [Text]

dealing with a much bigger problem and, as a policy, is totally inadequate for the purpose for which it was designed. But it also has had enormous international repercussions which were never taken into account when that policy was adopted in 1979. The people who put up the interest rates to fantastic levels simply did not reckon with the international disruption that would cause it.

So I would say that gradually we are getting back to the historical norm. To my mind, we need to get back to the historical norm both as regards the level of interest rates and as regards the willingness of the public to pay its way on both public and private accounts.

**Senator Yuzyk:** In my opinion, you seem to present rather a rosy outlook, which I do not see for many of these countries. I am not an economist, but I know that banks go bankrupt; New York City went bankrupt for a while; so it is possible for countries to go bankrupt.

Am I right that the international community, that is of the banks and governments, would not allow a country to go bankrupt?

**Mr. Dell:** The concept of national bankruptcy is not a very precise one. If a company has liabilities in excess of its assets, and creditors press for settlement, then the company may have to be wound up or it may have to go into receivership. But you cannot put a country into receivership. A country still has whatever resources it had. If it was viable before in terms of its resources and its income and so forth, it can become viable again. There is some way of doing it; it may be extremely difficult to do it. That is why people like William Cline have argued that the problem is not a problem of insolvency at the country level, but only of illiquidity. Now, I happen to think that that distinction is not a very useful one in this context. But I want to say that the mere fact that there is debt does not make a country bankrupt in the same sense in which a company can be bankrupt. It has its population; it has its physical plant; it has its natural resources; and those factors of production can be used to generate income.

You can get out of balance because of contracting a debt which you thought you would be paying off at five percent interest, if it turns out that you have to pay 15 to 20 per cent interest on it. Then, simply, you did an imprudent thing. But there is a way around all such difficulties. Then, ultimately, the country can get back onto to its previous level, it seems to me.

I am glad to find somebody even more pessimistic than I am, but I think perhaps you are a little too pessimistic.

**Senator Yuzyk:** Thank you for the answer. I gather that what I call the international community would not allow a country to go bankrupt. In this case I am thinking of Mexico, which overextends itself. It is very obvious. The governments and the banks have to get together to see that Mexico will be in a more viable situation to pay off these loans. But I can also see that when countries like Mexico and Peru default, then some of the banks can go bankrupt. Any bank can go bankrupt if it has made a loan to a country that is itself getting close to bankruptcy.

## [Traduction]

cette envelopure. Cette politique ne convient pas du tout au but qu'elle vise. Elle a aussi d'énormes répercussions internationales qui n'ont jamais été prises en considération quand la politique a été adoptée en 1979. Ceux qui ont laissé les taux d'intérêt grimper à des niveaux sans précédent n'ont pas songé aux répercussions internationales que cette décision provoquerait.

Je dirais que, graduellement, nous revenons à la norme traditionnelle. À mon avis, nous devons y revenir pour ce qui est des taux d'intérêt et aussi pour que la population consente à payer sa part tant sur le plan public que privé.

**Le sénateur Yuzyk:** Vous peignez une situation plutôt rose alors qu'à mon avis, elle est loin de l'être pour bien des pays. Je ne suis pas économiste, mais je sais que les banques font faillite; New York a été en faillite pendant un certain temps; et même des pays peuvent se retrouver dans cette situation.

AI-je raison de croire que la communauté internationale, c'est-à-dire les banques et les gouvernements, ne laisseraient pas un pays faire faillite?

**M. Dell:** Le concept de faillite nationale n'est pas très bien défini. Si une entreprise a un passif supérieur à son actif et que ses créanciers la forcent à régler ses dettes, elle peut avoir à être mise en liquidation ou mise entre les mains d'un syndic de faillite. On ne peut agir de la même façon pour un pays. Un pays conserve ses ressources. S'il était viable avant, pour ce qui est de ses ressources et de son revenu, il peut le redevenir. Il y a moyen d'y arriver, même si c'est très difficile. C'est pourquoi certains, comme William Cline, ont affirmé que le problème n'en était pas un de solvabilité, mais de liquidité. J'en suis venu à croire que cette distinction n'est pas très utile dans ce contexte. Mais je tiens à préciser que l'endettement n'est pas un facteur de faillite pour un pays au sens où on l'entend pour une entreprise. Le pays peut utiliser sa population, son territoire et ses ressources naturelles, qui sont des facteurs de production, pour générer un revenu.

Vous pouvez avoir certains problèmes parce que vous contractez une dette pour laquelle vous devez payer 15 à 20 p. 100 d'intérêt, au lieu de cinq comme prévu. C'est un geste imprudent. Mais il y a moyen de contourner de pareilles difficultés. Il me semble qu'un pays peut finir par rétablir sa situation.

Je suis content de rencontrer quelqu'un qui est encore plus pessimiste que moi. Mais je pense que vous l'êtes peut-être un peu trop.

**Le sénateur Yuzyk:** Je vous remercie. Je crois comprendre que ce que j'appelle la communauté internationale ne laisserait pas un pays faire faillite. Dans ce cas, je pense au Mexique qui s'est trop endetté. C'est très évident. Les gouvernements et les banques doivent s'assurer que la situation du Mexique s'améliore pour qu'il puisse rembourser les prêts qui lui ont été consentis. Mais je peux aussi concevoir que si des pays comme le Mexique ou le Pérou, ne paient pas leurs titres de créance, certaines banques peuvent faire faillite. Seules les banques peuvent faire faillite si elles ont consenti un prêt à un pays qui lui



[Text]

**Mr. Dell:** I don't think that the creditor countries are going to allow banks to go under because of default by debtor countries. I think that the necessary accommodation will be extended by the central banks to prevent such a situation from arising:

**Senator Yuzyk:** Thank you.

**The Acting Chairman:** Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** Just an insight, if you could, on one issue that I have tried to explore with bankers and economists, and still do not have a satisfactory answer, and that is the issue that you put your finger on, which is that the central core of the problem seemed to be the relationship of the interest rates to economic well-being.

Real interest rates are at an historic high. Nobody can trace back any period since people have been tracking real interest rates and determine the differential between real interest rates and rate of inflation. We were told when they instituted various democratic countries' prices and wage controls, or forms of that, that the real question was to bring down inflation and once that happened interest rates were sure to follow. Interest rates have not followed the rate of deflation. Again, they are at historic highs, and the spreads have never been as great. Have you an explanation for that?

**Mr. Dell:** To my mind the explanation is that the degree of monetary stringency is still—although it has been considerably reduced—sufficient to prevent interest rates from falling as much as they should. The central bankers say, "We cannot allow our policies to become any more accommodative than they already are because we are afraid of a resumption of inflation". Members of the committee will see, if they follow the American press, how each flicker of one-tenth of a percentage point in the unemployment rate causes speculation as to "If unemployment has now fallen another one-tenth of one per cent, does this mean that Paul Volcker will now refuse to reduce the discount rate as appeared likely at one time?" The way that the public has been sensitized to these minor, perhaps even seasonal, variations in the money supply or unemployment rate is really rather terrible and indicates the bankruptcy of economic analysis at the present time. Economists, of course, have a very poor reputation because of the mysteries and theologies that they have been advocating. But it seems to me that if we remain on a non-inflationary route, then surely we will then get back to reason and the central bank will allow the interest rate to fall to historical levels. At least, that is my hope.

**Senator Grafstein:** Your comments seem to indicate a non-discriminatory view with respect to establishing some systemic formula to deal with the problem between creditor nations and debtor nations. You do not import any notions of discrimination—and the form of discrimination to which I wish to draw your attention is as follows: Is there any intellectual or philo-

[Traduction]

aussi est sur le bord de la faillite. Ce sont toutes ces banques qui ont prêté au-delà de leur capacité, de telle sorte qu'une banque liée par un prêt à un pays qui retrouve presque en situation de cessation de paiements risque elle-même de faire faillite.

**M. Dell:** Je ne pense pas que les pays créanciers vont laisser tomber les banques en cas de cessation de paiement des pays débiteurs. Les banques centrales vont leur accorder les facilités nécessaires pour prévenir de telles situations.

**Le sénateur Yuzyk:** Je vous remercie.

**La présidente suppléante:** Sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** Voudriez-vous aborder rapidement une question que j'ai tenté d'aborder avec des banquiers et des économistes, sans toutefois obtenir de réponse satisfaisante; cette question essentielle est celle de la relation entre les taux d'intérêt et la santé de l'économie.

Les taux hypothécaires ont atteint un record historique. Jamais de tels niveaux n'ont été enregistrés depuis que l'on consigne les taux d'intérêt hypothécaire et que l'on calcule l'écart qui les sépare du taux d'inflation. Lorsque certains pays démocratiques ont imposé le contrôle des prix et des salaires, on nous a dit que c'était pour juguler l'inflation, après quoi on obtiendrait à coup sûr une baisse des taux d'intérêt. Pourtant, les taux d'intérêt n'ont pas suivi le recul de l'inflation. Ils sont restés à leur niveau record, et l'écart n'a jamais été aussi important. Avez-vous une explication à ce sujet?

**M. Dell:** A mon avis, la tension qui prévaut sur le marché monétaire suffit, bien qu'elle ait été considérablement allégée, à empêcher les taux d'intérêt de redescendre comme ils devraient le faire. Les banques centrales ne veulent pas se montrer plus accommodantes de peur de raviser l'inflation. Les membres du comité qui consultent la presse américaine savent qu'à chaque fluctuation de un dixième de 1 pour cent du taux de chômage, les spéculateurs se demandent si Paul Volcker ne va pas en tirer argument pour refuser une réduction du taux d'escompte considérée jusque là comme probable. Il y a eu une sensibilisation excessive à ces fluctuations mineures, parfois saisonnières, de la masse monétaire ou du taux de chômage; peut-être faut-il y voir l'indice de la faillite de l'analyse économique actuelle. Chacun sait que les économistes ont très mauvaise réputation à cause des théories hermétiques qu'ils préconisent. J'estime, quant à moi, que si nous nous maintenons sur une voie non inflationniste, nous parviendrons certainement à une situation plus raisonnable et la banque centrale permettra une baisse des taux d'intérêt. C'est du moins ce que j'espère.

**Le sénateur Grafstein:** Vous semblez préconiser la non discrimination en ce qui concerne l'instauration d'une formule systémique destinée à résoudre les difficultés entre nations créancières et nations débitrices. La forme de discrimination sur laquelle je voudrais attirer votre attention est la suivante: dans la recherche d'une solution aux problèmes d'endettement,

[Text]

sophic position that Canada should take, or a democratic nation should take, with respect to discriminating in favour of democratic nations or nations that are moving in transition to democracy, as we deal with the debt problems?

**Mr. Dell:** That is a very attractive proposition, but I do not know how to go about it. I do not even know whether everyone would agree as to—

**Senator Grafstein:** There certainly is no agreement with that notion.

**Mr. Dell:** I do not know whether everyone would agree as to which nations are democratic and which are not. I think there would be serious practical difficulties in discriminating between democratic and non-democratic countries. But that is not a subject on which I am an expert. I have less right to talk about that than you do; so I do not attach any importance to the reply I have given.

**Senator MacEachen:** I am sorry that I had to leave the meeting. Perhaps what I wish to comment on or ask about has already been covered. Our distinguished witness has emphasized the importance of intergovernmental consultations on the question of the debt. In a sense, my question is: Why have there not been intergovernmental consultations; and, to become somewhat rhetorical, I would add that that is because the developing countries have unreasonably insisted upon global negotiations and have established acceptable preconditions to the holding of those global negotiations. We did have an intergovernmental consultation through the Conference on International Economic Co-operation which had been set up at the instigation of the President of France, and which I had the opportunity to co-chair. But, in my view, that was wrongly abandoned by the debtor countries in search of global negotiations, which have not yet taken place. So I guess that I ruefully agree with the witness that intergovernmental consultations would be very desirable on this question, as they would have been on the energy question and on other international economic questions; but in that we failed. Perhaps I can add point to my observations by asking the witness: where do global negotiations stand now, and does he regard them as a possible place where these intergovernmental consultations could take place, if they were ever launched?

**Mr. Dell:** I am sorry, I missed the place to which the senator referred.

**Senator MacEachen:** It was the Conference on Economic Co-operation—

**Mr. Dell:** I know about SEAC; but you are saying "Is this an appropriate place?"

**Senator MacEachen:** At a time when it was possible to deal with the debt questions and the energy questions in an established intergovernmental forum, the debtor countries, or the developing countries, insisted on abandoning that forum and going to the United Nations for global negotiations. To some extent I have followed the outcome, but I would now ask the witness now what has happened to the global negotiations; and, in his view, do they constitute any possible way of dealing with the debt problem in an intergovernmental forum?

[Traduction]

le Canada et les pays démocratiques peuvent-ils adopter un principe qui établisse une certaine discrimination en faveur des nations démocratiques ou de celles qui s'efforcent de le devenir?

**M. Dell:** C'est une proposition très séduisante, mais je ne sais pas trop comment y répondre. Je ne sais même pas si l'on peut se mettre d'accord sur . . .

**Le sénateur Grafstein:** Cette notion ne fait sans doute pas l'unanimité.

**M. Dell:** Je ne sais pas si l'on peut se mettre d'accord sur le caractère démocratique d'un État. On se heurterait certainement à de graves difficultés pratiques en voulant distinguer les États démocratiques de ceux qui ne le sont pas. Personnellement, je ne suis pas expert en la matière. Je suis sans doute moins bien placé que vous pour en parler; il ne faut donc pas attacher d'importance à ma réponse.

**Le sénateur MacEachen:** Je dois malheureusement quitter la séance. On a déjà abordé l'essentiel de ce que je voulais dire ou demander. Notre éminent témoin a mis l'accent sur la nécessité des consultations intergouvernementales en matière d'endettement. Ma question est la suivante: Pourquoi n'y-a-t-il pas eu de consultations intergouvernementales? Je voudrais ajouter que c'est sans doute parce que les pays en voie de développement ont trop insisté pour obtenir des négociations globales, et qu'ils ont imposé des conditions inacceptables à la tenue de ces négociations. Le Canada a participé à des consultations intergouvernementales à l'occasion de la Conférence sur la coopération économique internationale, convoquée à l'initiative du Président de la République française, et que j'ai eu l'honneur de coprésider. Pourtant, à mon avis, ces négociations ont été boudées à tort par les pays débiteurs partisans de négociations globales qui n'ont toujours pas eu lieu. C'est pourquoi j'estime, comme notre témoin, qu'il serait hautement souhaitable d'organiser des consultations intergouvernementales sur cette question, comme il aurait fallu le faire sur la question de l'énergie et sur les autres problèmes économiques internationaux; mais cela n'a pas été fait. Je voudrais également demander à notre témoin où en sont actuellement les négociations globales, et s'il les considère comme une occasion propice aux consultations intergouvernementales, pour le cas où elles devraient s'amorcer un jour.

**M. Dell:** Excusez-moi, je n'ai pas compris l'endroit mentionné par le sénateur.

**Le sénateur MacEachen:** C'était la Conférence internationale sur la coopération économique . . .

**M. Dell:** Je connais la CICE, mais vous demandez si ce serait une occasion propice.

**Le sénateur MacEachen:** Alors qu'il était possible d'aborder les problèmes d'endettement et les problèmes énergétiques dans une tribune intergouvernementale déjà constituée, les pays débiteurs ou les pays en voie de développement ont insisté pour que l'on abandonne cette tribune et que l'on procède à des négociations globales aux Nations unies. J'ai plus ou moins suivi la question, mais je voudrais maintenant demander au témoin où en sont les négociations globales et si, à son avis, elles pourraient constituer une occasion propice à l'étude du



[Text]

**Mr. Dell:** I fully agree with what the honourable senator has said; but the new request for an intergovernmental discussion does not take place in the same setting as the demand for global negotiations, and I do not think it would be true to say that but for the impasse over global negotiations there would have been intergovernmental discussion of the debt problem. The developed countries have not been saying "We do not want an intergovernmental discussion on the debt problem because there are preconditions, or because we don't agree about global negotiations, or because we feel that the setting is wrong, that it should not be the UN, or because we feel that the SEAC type of approach would be better". None of that has been said. The refusal to enter into intergovernmental discussions, it seems to me, is based on quite different considerations. One such consideration is that a great deal has been made on the creditor side about the case-by-case approach. There is a tremendous fear of a debtors' cartel. It is the fear of the debtors' cartel, really, that is the main obstacle to an intergovernmental discussion on the debt problem. None of the preconditions that were pressed by the developing countries, in the context of the UN global negotiations, have been raised in connection with the debt. The Cartagena group has asked for an intergovernmental discussion but not with those preconditions. So, to my mind, the obstacle, as I say, is a different one—namely, the insistence that you cannot deal with an individual case of a debt problem on the basis of a general proposition; that every case has to be considered on its merits.

**Senator MacEachen:** Perhaps we do not have the same understanding of intergovernmental discussions. Perhaps a better term would be intergovernmental negotiations. At the interim committee of the International Monetary Fund, for example, to which belong important representatives of the debtor countries and important representatives of the creditor countries, there are continuous intergovernmental discussions of the debt. What I am asking you is that, when you speak about intergovernmental discussions, whether you have in mind that a group of debtors would come face to face with a group of creditors to deal with the specific terms of their mutual indebtedness?

**Mr. Dell:** Yes.

**Senator MacEachen:** Very well then, I understand.

**Mr. Dell:** That dialogue could perfectly well take place within the IMF, for example. Part of the issue on global negotiations is the question of weighted voting. It seems to me that the dialogue on debt could perfectly well take place within the IMF. However, it could not take place in the interim committee because the interim committee meets for one day twice a year. However, it could take place in a special body of IMF with all the same provisions regarding voting and all the rest of it. This is, of course, not a matter on which one would want to vote; this is a matter on which one would like to have a consensus. It seems to me, however, that the forum is not the primary consideration; the primary consideration is: Are governments to discuss the debt problem at all?

[Traduction]

problème de l'endettement dans une tribune intergouvernementale.

**M. Dell:** Je suis tout à fait d'accord avec l'honorable sénateur sur ce qu'il vient de dire, mais la nouvelle demande concernant un débat intergouvernemental n'a pas été présentée dans les mêmes conditions que la demande de négociations globales et je ne pense pas qu'il soit vrai de dire que sans cette impasse concernant les négociations globales, il y aurait eu un débat intergouvernemental sur le problème de l'endettement. Les pays industrialisés n'ont pas refusé le débat intergouvernemental sur l'endettement à cause des conditions imposées, ni à cause de leur refus des négociations globales, ni parce qu'ils trouvaient que les Nations unies n'étaient pas la tribune appropriée, ni parce qu'ils auraient préféré une formule du type CICE. Le refus d'entamer des discussions intergouvernementales repose à mon avis sur des considérations tout à fait différentes. Ainsi, du côté des créanciers, on a toujours mis l'accent sur des ententes individuelles, et on redoute fort un cartel des débiteurs. C'est essentiellement cette crainte qui fait obstacle à une discussion intergouvernementale des problèmes de l'endettement. Aucune des conditions imposées par les pays en voie de développement dans le contexte des négociations globales aux Nations unies ne concernait le problème de l'endettement. Le groupe de Cartagena a préconisé une discussion intergouvernementale, mais sans imposer de conditions. A mon avis, le véritable obstacle, c'est le fait qu'on ne peut pas résoudre des problèmes individuels d'endettement sur la base d'une proposition générale; chaque cas doit être considéré individuellement.

**Le sénateur MacEachen:** Nous ne semblons pas avoir la même conception des discussions intergouvernementales. Peut-être vaudrait-il mieux parler de négociations intergouvernementales. Au comité provisoire du Fonds Monétaire International, par exemple, où siègent des représentants des pays débiteurs et des pays créanciers, des discussions intergouvernementales sur l'endettement se déroulent en permanence. Lorsque vous parlez de discussions intergouvernementales, faites-vous référence à un dialogue entre un groupe de débiteurs et un groupe de créanciers sur les conditions particulières de leurs relations mutuelles?

**M. Dell:** Oui.

**Le sénateur MacEachen:** Maintenant, je comprends.

**M. Dell:** Ce dialogue pourrait parfaitement se dérouler au FMI, par exemple. Les négociations globales posent notamment le problème du vote pondéré. Ce dialogue pourrait parfaitement se dérouler au FMI, mais pas au comité provisoire, car celui-ci ne siège qu'un jour tous les six mois. On pourrait par exemple recourir à un organisme spécial du FMI qui serait soumis aux mêmes conditions en matière de vote et dans tous les autres domaines. Naturellement, l'endettement ne peut se résoudre par des votes; il s'agirait de parvenir à un consensus. Il me semble, cependant, que le choix de la tribune n'est pas prioritaire; il faut avant tout savoir si les gouvernements vont véritablement discuter du problème de l'endettement.

## [Text]

**Senator MacEachen:** I think they must, and they do. As you say, they do at the meetings of the interim committee and, at times, the source of the general discussion is the writing in their communiques. However, what I am interested in is how these intergovernmental negotiations, or whatever one would call them, would add to the understanding of the problem or to our enlightenment as to the nature of the solution. Do you have in mind that the use of pressure that might be developed in that kind of a forum, where debtor countries could link one to the other, would be useful in bringing matters to a head? Are you thinking of it as a forum for political pressure?

**Mr. Dell:** No, I would not. That is not the primary purpose, although obviously such pressure will develop—and has already developed. It has developed through such mechanisms as the establishment of the Cartagena Group and the pressure of the Organization of African Unity for a special debt conference for Africa and so forth. The political pressures will be there, but they are not the main reason d'être for the intergovernmental discussions.

Earlier in our meeting today, I pointed out that the methods of rescheduling adopted have resulted in a bunching of maturities over the next few years which cause a large number of countries to have debt service obligations in excess of their annual exports. This is a situation which is absolutely impossible, and everybody knows it is impossible. Debtors know it is impossible and creditors also know it is impossible. For example, Argentina in 1985 had debt obligations equal to 136 per cent of its exports. In a case such as that, something must be done.

The point is that multi-year rescheduling, which has already been adopted for some countries, needs to be seen as a standard approach. One can lay down conditions, but we ought not to be confronted, year by year, with an increasing problem instead of a decreasing problem. If we are playing our cards correctly, the problem ought to be gradually receding, but it is not; it is gradually building up towards an explosive level. Therefore there are a number of issues: Multi-year rescheduling; the level of interest rates; the possibility of rescheduling interest—there are a number of issues that arise that can be fruitfully discussed at a general level.

There is even another issue which arises among the creditors: The question of interest capitalization. Interest capitalization is perfectly acceptable to the European banks. It is not, however, acceptable in the United States because the United States regulations would require the banks to declare the loans to be non-performing. Therefore, should the device of capitalization of interest be employed on suitable occasions, that issue would need to be resolved.

**The Acting Chairman:** Mr. Dell, I have a question to ask. In your article, when you spoke of the need for a broad-based dialogue and you spoke about the Cartagena consensus, would you be in favour of a divided dialogue by continent, such as an African dialogue, a Latin American dialogue or an Asian dialogue?

## [Traduction]

**Le sénateur MacEachen:** A mon avis, ils y sont obligés, et ils le font. Comme vous le dites, ils en discutent pendant les séances du comité provisoire et parfois, le débat s'amorce à l'occasion de la rédaction du communiqué. Cependant, j'aimerais particulièrement savoir comment ces négociations intergouvernementales peuvent favoriser la compréhension du problème ou nous éclairer quant à la nature de la solution qu'il exige. Voulez-vous dire que les pressions que pourraient exercer dans une telle tribune une coalition de pays débiteurs pourraient faire progresser les choses? Pensez-vous que des pressions politiques puissent s'y exercer?

**M. Dell:** Non. Ce n'est certainement pas l'objectif principal de ces négociations, mais il est certain que de telles pressions peuvent s'exercer, comme on a déjà pu le voir. Elles peuvent avoir pour origine des événements comme la création du groupe de Cartagena ou l'intervention de l'Organisation de l'Unité Africaine au cours d'une conférence spéciale sur l'endettement en Afrique, etc. Les pressions politiques existent, mais elles ne constituent pas l'essence des discussions intergouvernementales.

J'ai déjà indiqué, au cours de cette séance, que les méthodes de rééchelonnement qui ont été adoptées ont occasionné un regroupement des dettes échues qui sont réparties sur quelques années, ce qui impose à un grand nombre de pays un service de la dette qui dépasse le montant de leurs exportations annuelles. Cette situation n'est pas viable, et tout le monde le sait, les débiteurs aussi bien que les créanciers. Ainsi, en 1985, les obligations de l'Argentine imputables à son endettement représentaient 136 p. 100 de ses exportations. Dans un cas pareil, il faut absolument intervenir.

En réalité, le rééchelonnement pluriannuel déjà adopté pour certains pays doit être considéré comme la norme. On peut y imposer des conditions, mais il faut éviter que le problème s'aggrave d'année en année au lieu de progresser vers une solution. Si tout le monde jouait correctement le jeu, les difficultés s'estomperaient, mais ce n'est pas le cas; on se dirige au contraire vers une situation explosive. Il faut donc résoudre plusieurs problèmes: le rééchelonnement pluriannuel; le niveau des taux d'intérêt; la possibilité de rééchelonner l'intérêt—voilà autant de questions qu'il serait utile d'aborder sur un plan général.

Il existe même une question supplémentaire qui pourrait se poser parmi les créanciers; c'est la question de capitalisation des intérêts. La capitalisation des intérêts est admise par les banques européennes, mais elle ne l'est pas aux États-Unis, car la réglementation américaine obligerait les banques qui pratiquent cette formule à déclarer les prêts auxquels elle s'applique comme des prêts non actifs. Par conséquent, dans les cas où la capitalisation des intérêts s'applique, il faudrait résoudre le problème.

**La présidente suppléante:** Monsieur Dell, je voudrais vous poser une question. Dans votre article, lorsque vous parlez de la nécessité d'ouvrir le dialogue aussi largement que possible et lorsque vous parlez du consensus de Cartagena, est-ce que vous envisagez d'organiser le dialogue à l'échelle d'un continent, à savoir un pour l'Afrique, un pour l'Amérique latine ou un pour l'Asie?



[Text]

**Mr. Dell:** There may be a case for having regional dialogues, but, in my view, all within the framework of a comprehensive dialogue. I think it would be most unfortunate to perpetuate the impression, which in some quarters is already too strong, that there is really only one debt problem and that is the Latin American debt problem. I think the African debt problem is every bit as important, not perhaps from the standpoint of the international financial community but certainly in terms of the problems of the continent itself. Therefore regional specialization may have something to be said for it, but within the context of a global approach.

**The Acting Chairman:** Why is it that we very seldom hear the problems of the Asian debt spoken of? Is there, in fact, debt in Asia or is there not?

**Mr. Dell:** Yes, there is an Asian debt problem in quite a number of countries, of which the outstanding case is the Philippines. However, Malaysia, which was one of the most credit-worthy of all developing countries, has recently been experiencing difficulties and so have a number of others.

Some of the Asian countries—particularly India, but a number of others—were much more cautious in taking large amounts of debt on board and the result is that they have much less difficulty. Even some of the heavily indebted countries, such as Korea, Taiwan and Singapore, have had much better success in promoting their exports than the generality of developing countries in Africa and Latin America.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, are there any further questions?

**Senator Yuzyk:** No, I think it is time that we wound up this discussion. I would like to say we are deeply indebted to Mr. Dell, and the only repayment that I can see we can make is by making use of your excellent information in our report.

**The Acting Chairman:** Thank you very much. I think I shall recommend to those who did not read your very substantial article that they read it, particularly in light of the fact that you have not changed your mind since you wrote it. You probably wrote it last summer.

**Mr. Dell:** Yes.

**The Acting Chairman:** And it takes time to get it published.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Dell:** Il peut être opportun d'envisager des dialogues régionaux, mais à mon avis, ils devraient s'intégrer dans une structure globale. Il serait tout à fait fâcheux d'entretenir la fausse idée, bien enracinée dans certains milieux, que le seul problème d'endettement est celui de l'Amérique latine. Le problème de l'endettement de l'Afrique est très sérieux, peut-être moins du point de vue de la communauté financière internationale que du point de vue l'avenir de ce continent. Par conséquent, la spécialisation par région peut présenter certains avantages, mais elle doit s'inscrire dans une structure globale.

**La présidente suppléante:** Pourquoi est-il si rarement question des problèmes d'endettement de l'Asie? Y a-t-il effectivement des dettes en Asie?

**M. Dell:** Oui, il existe un problème d'endettement dans certains pays asiatiques, notamment aux Philippines, mais un pays comme la Malaisie, qui figurait parmi les pays en voie de développement auxquels on reconnaît le meilleur crédit, a récemment connu des difficultés, et il en a été de même dans divers autres pays.

Certains pays d'Asie, dont l'Inde, ont été beaucoup plus prudents en matière d'endettement, si bien que leur situation est beaucoup moins inquiétante. Par ailleurs, certains des pays les plus endettés, comme la Corée, Taïwan et Singapour, ont beaucoup mieux réussi à promouvoir leurs exportations que l'ensemble des pays en voie de développement d'Afrique et d'Amérique latine.

**La présidente suppléante:** Honorables sénateurs, y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Yuzyk:** Non, je pense qu'il est temps de mettre un terme à cette discussion. Je voudrais dire que nous avons une dette considérable envers M. Dell, et la seule façon de le rembourser sera sans doute de faire figurer dans notre rapport l'excellente information qu'il nous a fournie.

**La présidente suppléante:** Merci beaucoup. Je voudrais recommander votre excellent article à tous ceux qui ne l'ont pas encore lu, d'autant que vous n'avez pas changé d'avis depuis l'époque à laquelle vous l'avez rédigé. Je crois qu'il date de l'été dernier.

**M. Dell:** En effet.

**La présidente suppléante:** Et sa publication prend un certain temps.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Sidney Dell, Senior Fellow, United Nations Institute for  
Training and Research, New York, New York.

M. Sidney Dell, membre principal de l'Institut des Nations  
unies pour la formation et la recherche, New York, New  
York.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Foreign  
Affairs**

**Affaires  
étrangères**

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, February 25, 1986

Le mardi 25 février 1986

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Fourth proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et des ses  
institutions

---

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fond monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déferées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 25, 1985  
(40)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:00 a.m., the Deputy Chairman, the Honourable Senator Macquarrie presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Grafstein, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Murray and Yuzyk. (7)

*In attendance:* Mr. Claude Isbister, Special advisor to the Committee. *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director; and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witness:*

Mr. Horace Barber, Alternate Executive Director, World Bank, Washington, D.C.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Deputy-Chairman read into the record the content of a letter received from Mr. L. Y. Fortin, Assistant Director, International Finance and Development Division in the Department of Finance, which provided additional information to the testimony given to the Committee on February 4, 1986 by Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister of the Department of Finance.

The Deputy Chairman introduced Mr. Barber who made a statement. The witness then answered questions.

At 12:45 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m., Tuesday, March 4, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 FÉVRIER 1986  
(40)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires extérieures se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Macquarrie (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Murray et Yuzyk. (7)

*Également présents:* M. Claude Isbister, conseiller spécial auprès du Comité. *Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur; et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

M. Horace Barber, directeur exécutif suppléant de la Banque mondiale, Washington (D.C.)

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le vice-président lit, afin de le consigner au procès-verbal, le contenu d'une lettre reçue de M. L. Y. Fortin, directeur adjoint, Division des finances et du développement internationaux au ministère des Finances, qui fournit des informations supplémentaires au témoignage donné devant le Comité le 4 février 1986 par M. John Coleman, sous-ministre adjoint du ministère des Finances.

Le vice-président présente M. Barber et fait des déclarations préliminaires. Le témoin répond ensuite aux questions.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures le mardi 4 mars 1986.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 25, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11 a.m. to consider Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator Heath Macquarrie** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, at this time I see a quorum. I suppose that that is an indication that the presiding officer has both good eyesight and the ability to count. Always there is a little bit of procedural business. On February 4, the witness, Mr. Coleman, indicated that he would give more extensive and up-to-date figures in reference to a question asked by Senator Murray. I would like to have leave to have these few lines read into our record to today, since, as you know, the record for the meeting of February 4 has already been printed and we cannot have it in there, which neatly would be the better.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The insert reads:

...we are providing below more precise figures on Canada's overseas development assistance expenditures which formed part of Mr. Coleman's testimony to the Senate Foreign Affairs Committee on February 4.

On a net ODA disbursement basis, we are now spending this year \$2.2 billion on ODA. Based on GDP estimates contained in the May budget, these would rise to \$3.7 billion by 1990 with a 0.6 per cent ODA/GDP target. This would imply an annual rate of increase of 12 per cent.

We would appreciate it if you could kindly ensure that the senators on the committee are provided with this supplementary information.

Yours truly,  
L. Y. Fortin  
Assistant Director  
International Finance and  
Development Division

The appropriate place is to be found at pages 3:30 and 3:31 of the proceedings of February 4, if honourable senators wish to follow through what was being discussed.

Honourable senators, as we continue our ongoing study of Canada's participation in the international financial system and institutions, we are fortunate to have with us Mr. Horace Barber, the Alternate Executive Director of the World Bank. He is based in Washington and comes to us with a distinguished career in many fields. A Cambridge graduate, he has served in the Caribbean in many positions requiring expertise and deep knowledge. He was the former Financial Secretary of Jamaica. He was the Alternate Governor of the Caribbean Development Bank, the Inter-American Development Bank

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 25 février 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la participation du Canada au système financier international et à ses institutions.

**Le sénateur Heath Macquarrie** (*vice-président*) occupe le fauteuil

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je vois que nous avons maintenant quorum. Je suppose que cela montre que le président de séance a de bons yeux et sait compter. Tout d'abord, quelques questions de procédure, comme d'habitude. Le 4 février, notre témoin, M. Coleman, a indiqué qu'il nous communiquerait des données plus complètes et plus à jour en réponse à une question du sénateur Murray. Si vous me le permettez, je voudrais lire ces quelques lignes pour qu'elles soient versées au procès-verbal d'aujourd'hui, puisque, comme vous le savez, le procès-verbal de la séance du 4 février est déjà imprimé. Nous ne pouvons donc pas y insérer cette addition, ce qui serait bien sûr préférable.

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Cette addition se lit comme ceci:

... Vous trouverez ci-dessous des données plus précises sur les dépenses du Canada au titre de l'aide au développement à l'étranger, pour faire suite au témoignage de M. Coleman devant le Comité sénatorial des affaires étrangères le 4 février.

Les dépenses nettes au titre de l'APD s'élèvent cette année à 2,2 milliards de dollars. Compte tenu des prévisions relatives au PIB dans le budget de mai, ce chiffre devrait passer à 3,7 milliards d'ici 1990 si l'on veut que l'APD atteigne alors 0,6 p. 100 du PIB. Il faudrait donc une augmentation annuelle de 12 p. 100.

Nous vous saurions gré de bien vouloir transmettre ces renseignements supplémentaires aux membres du Comité.

Veuillez agréer,  
Monsieur, mes salutations distinguées.  
Le Directeur adjoint de la Division des finances  
et du développement internationaux,  
L. Y. Fortin

Pour replacer cet extrait dans son contexte, les honorables sénateurs pourront se reporter aux pages 3:30 et 3:31 du procès-verbal du 4 février.

Honorables sénateurs, nous continuons maintenant notre étude sur la participation du Canada au système financier international et à ses institutions; nous avons la chance d'avoir aujourd'hui avec nous le directeur exécutif suppléant de la Banque mondiale, M. Horace Barber. M. Barber, qui travaille maintenant à Washington, a fait une carrière prestigieuse dans de nombreux domaines. Diplômé de Cambridge, il a occupé aux Antilles de nombreux postes nécessitant une vaste expérience et des connaissances approfondies. Il a été ministre des Finances de la Jamaïque, et administrateur suppléant de la Banque de développement des Caraïbes, de la Banque intera-



[Text]

and the World Bank. He was Governor of the Bank of Jamaica and Alternate Governor of the International Monetary Fund.

Last November he became the Alternate Executive Director at the World Bank for Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Canada, Dominica, Grenada, Guyana, Ireland, Jamaica, St. Christopher and Nevis, St. Lucia and St. Vincent and the Grenadines—some charming places for this kind of weather, if I may say so.

In view of the experience of Mr. Barber in an area of the world in which we are particularly concerned, namely our Caribbean friends, we are very happy to have you here, sir, and I would ask you now to make such presentation as you desire, after which we will have questions from the honourable senators, headed by Senator Bosa.

**Mr. Horace Barber, Alternate Executive Director, The World Bank and Affiliates:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, it is a pleasure for me to be here and I hope that the few words that I will say will contribute to the very heroic task which I see that the Senate has taken on, or has been given. I have noted your terms of reference and I must say that they are as long and as broad as any terms of reference that I have addressed in the past. I sincerely hope that whatever contribution I make can add to the sum total of your knowledge and provide you with some understanding of the international debt picture, specifically as it relates to the Caribbean area.

I have not only noted the terms of reference, but I am also mindful of the guidelines which were provided by Mrs. Seaborn in her letter to me. I consequently propose to follow very strictly those guidelines, and in my presentation I would like to first do a broad brush treatment of the Caribbean area, and fit into that sort of perspective the Jamaican case, and proceed from that to some general comments about the debt picture and how countries like the Caribbean can respond in the present and the future to existing circumstances. Finally, of course, I will make some comments on the role which Canada is playing in providing financial resources to the Caribbean area, and also assisting in the Caribbean area in other ways, in ways of trade and technical assistance.

I should caution you that whatever I say is personal to me, for I do not now represent governments, past, current and, I hope, future. I think I have reached the end of my career with governments. I certainly hope that the views I express will not be construed as representing the views of any of the governments in which I have participated in the past. I have been fortunate in that I have concluded my career by having a more reflective type of operation in the World Bank. This has permitted me to think over the experiences of the past and distil some of the views on what happened in the Caribbean area, specifically the Jamaica problem, and, of course, where we are likely to go in the future.

My timeframe will be 1974 to 1982, and 1982 thereafter. I thought that breaking the comments into those two parts would give a better picture of the Caribbean area as it moved through fairly difficult times, and the implications of the

[Traduction]

méricaine de développement et de la Banque mondiale. Il a également été administrateur de la Banque de Jamaïque et administrateur suppléant du Fonds monétaire international.

En novembre dernier, il est devenu directeur exécutif suppléant à la Banque mondiale pour Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, le Canada, la Dominique, la Grenade, la Guyane, l'Irlande, la Jamaïque, Saint-Christophe-et-Nevis, Sainte-Lucie, et Saint-Vincent-et-Grenadines. Autant d'endroits charmants à ce temps-ci de l'année, si vous me permettez ce commentaire . . .

Étant donné l'expérience de M. Barber dans une région du monde qui nous intéresse particulièrement, les Antilles, nous sommes très heureux qu'il soit avec nous aujourd'hui. Monsieur, vous pouvez commencer maintenant votre exposé, après quoi les honorables sénateurs vous poseront des questions, en commençant par le sénateur Bosa.

**M. Horace Barber, directeur exécutif suppléant, Banque mondiale et institutions affiliées:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, c'est un grand plaisir pour moi d'être ici aujourd'hui. J'espère que les quelques mots que je vais vous dire contribueront à la tâche colossale que le Sénat a entreprise, ou qui lui a été confiée. J'ai lu votre ordre de renvoi, et je dois dire que j'en ai rarement vu d'aussi généraux dans le passé. J'espère sincèrement que ma petite contribution pourra ajouter à vos connaissances sur le sujet et vous permettre de mieux comprendre le problème de la dette internationale, particulièrement dans les Antilles.

J'ai parcouru non seulement votre ordre de renvoi, mais également les directives que Mme Seaborn m'a transmises dans sa lettre. Je me propose donc de suivre ces directives de très près; dans mon exposé, je voudrais d'abord vous décrire brièvement la situation aux Antilles, et plus particulièrement en Jamaïque, et passer ensuite à des commentaires généraux sur la dette et sur la façon dont les pays comme ceux des Antilles peuvent répondre, dès maintenant et dans l'avenir, à la situation actuelle. Enfin, bien sûr, je voudrais expliquer comment le Canada aide les pays des Antilles, par l'assistance financière, les échanges commerciaux et la coopération technique.

Je dois vous dire que je ne parle ici qu'en mon nom personnel, car je ne représente actuellement aucun gouvernement, passé, actuel et, j'espère, futur. Je pense en avoir fini de ma carrière auprès des gouvernements. Je voudrais qu'il soit bien clair que mes commentaires représentent le point de vue d'aucun des gouvernements pour lesquels j'ai travaillé dans le passé. Je suis chanceux d'avoir pu terminer ma carrière dans un poste qui laisse davantage de place à la réflexion, à la Banque mondiale. Cela m'a permis de revoir mes expériences passées, d'en tirer une synthèse personnelle de ce qui s'est passé aux Antilles, et particulièrement en Jamaïque, et de prévoir un peu où nous nous en allons.

Je vous parlerai de la période qui s'étend de 1974 à 1982, puis de 1982 à aujourd'hui. J'ai pensé qu'en divisant mes observations en deux parties, je pourrais vous donner une meilleure idée de ce qui s'est passé aux Antilles à une époque assez



## [Text]

financial crisis which descended on the world in 1982 and, of course, how one would be looking at the position from 1986 onwards.

In 1974, if we could start from that point, most of the Caribbean countries—and in this respect I include the Caribbean English-speaking countries and also one French-speaking country and one Spanish-speaking country, Haiti and the Dominican Republic—had attained a level of development where they were considering themselves as at the point of taking off into self-sustained growth. This was based on a very stable, democratic society, a very stable and strong bureaucracy, and a reasonable level of professionals trained in most of the areas that we required: medicine, engineering, teaching, and so on; the existence of a number of institutions which were necessary to underpin the development of that sort, universities, and so on, and, finally, a significant area for contribution of external earnings to facilitate the import capacity requirements needed for growth.

In particular, one is looking at the oil situation in Trinidad and Tobago, the bauxite and alumina developments in Jamaica, and looking at the tourism developments which range right throughout the region. In essence, those are the three legs on which the external flows of that area rested.

Between 1974 and 1982—and I think you are well aware of this, so I will not go into details—the Caribbean, like most other countries, was faced with the oil shock which moved oil prices almost sixfold. That was around 1972-73. Then, of course, there was the 1974-75 recession followed by stagnation within the economies of the industrialized countries, mixed with inflation, and, of course, finally ending up with what some people consider as the worst global recession, 1980-82, that we have had in a number of years.

The Caribbean countries, in facing this set of factors, found themselves, first, with terms of trade which were against them. They found that their exports were either stagnant or that growth had been substantially reduced. They found that the opportunities for expansion, and opportunities which were necessary to develop the self-sustained growth that they had perceived in 1974, had vanished almost wholly. They therefore resorted to what many of the countries resorted to, that is, tapping recycled flow of funds. In this respect in the Caribbean area, the debt levels moved fivefold up to 1982. The debt service moved from single digits to double digits. In some countries it moved to the high range of the teens; that is, approaching the 20 per cent ratio for export earnings.

Looking at it on a per capita basis, and taking Jamaica for example, the Jamaica debt per capita in 1974 was of the order of \$250 per head, and by 1982 it was in the order of \$1,000 per head. That sort of movement is applicable to most of the countries in the region.

If you look at it in different terms of the debt relationship with exports of goods and services, it will be found that the movement has sometimes trebled in the best cases, and in other cases more than trebled. In the case of Jamaica and Guyana, the ratio of debt to exports of goods and services in 1982 attained levels of 135 per cent, 150 per cent, compared to where they began in 1974.

## [Traduction]

difficile et des répercussions de la crise financière qui a touché le monde entier en 1982, ainsi que de ce qu'on peut prévoir pour l'avenir.

Commençons donc en 1974; la plupart des pays des Antilles (dans lesquels j'inclus les Antilles anglophones, ainsi qu'un pays francophone, Haïti, et un hispanophone, la République dominicaine) avaient atteint à l'époque un niveau de développement qui, jugeaient-ils, devait leur permettre de connaître bientôt une croissance autonome. Ces pays avaient alors une démocratie et une bureaucratie très stables et un nombre raisonnable de professionnels dans la plupart des domaines importants: médecine, génie, enseignement, et ainsi de suite. Ils avaient également un certain nombre d'institutions nécessaires pour soutenir un développement de ce genre, par exemple des universités, et enfin, la possibilité de consacrer une bonne part de leurs recettes extérieures à l'augmentation de leur capacité d'importation, ce qui était nécessaire pour atteindre cette croissance.

En particulier, je veux parler du pétrole à la Trinité-et-Tobago, de la bauxite et de l'alumine en Jamaïque, et du tourisme dans toute la région. Essentiellement, c'étaient là les trois points sur lesquels reposaient les flux externes de cette région.

Comme vous le savez probablement—de sorte que je n'entrerai pas dans les détails—les Antilles, comme la plupart des autres pays, ont dû faire face entre 1974 et 1982 au choc pétrolier, les prix du pétrole ayant presque sextuplé vers 1972-1973. Ensuite, bien sûr, il y a eu la récession de 1974-1975, suivie de la stagnation économique et de l'inflation dans les pays industrialisés, puis, de 1980 à 1982, ce que certaines personnes considèrent comme la pire récession mondiale que nous ayons connue depuis longtemps.

Les pays des Antilles, devant cet état de choses, se sont donc retrouvés avec des termes de l'échange qui leur étaient peu favorables. Leurs exportations étaient soit stagnantes, soit en très faible croissance. Leurs possibilités d'expansion, nécessaires pour assurer la croissance autonome qu'ils avaient pu entrevoir en 1974, s'étaient à peu près évanouies. Ils ont donc eu recours à une solution qu'ont appliquée de nombreux autres pays, c'est-à-dire l'emprunt. La dette des pays des Antilles a quintuplé avant 1982. Le service de la dette a dépassé parfois largement 10 p. 100 des recettes d'exportation, atteignant même presque 20 p. 100 dans certains pays.

En Jamaïque, par exemple, la dette par habitant est passé de 250 \$ en 1974 à 1 000 \$ en 1982. Les chiffres sont à peu près semblables pour la plupart des autres pays de la région.

Si l'on étudie la question sous un angle différent, celui du rapport entre la dette et les exportations de biens et de service, on verra que ce rapport a triplé dans les meilleurs cas, et a augmenté davantage dans d'autres. Pour ce qui est de la Jamaïque et de la Guyane, ce chiffre a atteint 135 p. 100 et 150 p. 100 en 1982, alors qu'il était beaucoup plus bas en 1974.

*[Text]*

That was not the only problem which faced the countries, for out of that debt flow came implications for the fiscal accounts. Most of the borrowing which had to be done was done through official credit, and also through what the commercial sector calls "sovereign risk loans," and consequently the liability of the government impacted on the fiscal accounts. Therefore, the fiscal expenditures had to service the debt in terms of domestic currency, and in a number of cases the interest payments alone burgeoned to a level of some 50 per cent of revenues. In Jamaica it has now attained a level of 30 per cent of revenues, and this is only the external portion of it and only the interest charge. This meant that inordinate constraints were placed on fiscal operations.

Consequently, by 1982 you had a situation where countries had increased their debt manyfold. Out of this increased debt there were constraints on the external account through debt servicing, and constraints on the fiscal account through the debt servicing in a domestic currency sense.

It also impacted on growth because the slowing down of exports and the need to maintain current account balances or deficits, which would not frighten away those creditors who were providing them with assistance, meant that the import capacity could not be met in a growth sense, and imports either grew marginally or, in some cases, declined. It meant that growth was affected, and consequently you ended up not only with the constraints arising out of the debt, in terms of the external accounts and the fiscal accounts, but also with constraints on growth, which meant that living standards in both a nominal and a real sense were reduced.

This took us to 1982, and one must say that although one was faced with a horrendous situation, at least it was a situation in which there were net flows of external capital to the countries which enabled them to respond to their nationals in a positive way rather than in a negative way.

When the debt crisis of 1982 arrived, however, largely out of the Mexican situation, the countries were faced with drying up of trade credits from the banking system. There were no more sovereign risk loans from the banking system and, consequently, no net outflows to the external banking system as they reduced the level of their exposure in each country. Of course, the official credits continued and this somehow offset the negative position of the external banking community. In total, it meant that the net inflows to these countries were considerably diminished, which again put pressure on the external accounts and, of course, also put pressure on the fiscal accounts, on growth, and resulted in a further decline in living standards.

But worse was yet to come. Because of the stagnant international economic scene, and specifically in terms of major export earners, such as bauxite and alumina, and also some of the traditional agricultural exports, the decline in export receipts accelerated. For Jamaica, bauxite and alumina moved within the external accounts by 33 per cent from 1980 to 1982—a reduction of 33 per cent to 1982—and an accumulative reduction of 58 per cent to 1985.

*[Traduction]*

Ce n'est pas le seul problème auquel ces pays ont dû faire face; en effet, la dette a eu des répercussions sur les comptes publics, puisque la majeure partie des emprunts étaient des emprunts gouvernementaux et ce qu'on appelle, dans le jargon des banques commerciales, des «emprunts garantis par l'État». Les gouvernements ont donc dû consacrer au service de la dette une partie de leurs recettes fiscales, qui sont en monnaie du pays; dans un certain nombre de cas, les intérêts ont atteint à eux seuls environ 50 p. 100 des recettes. En Jamaïque, ils représentent maintenant 30 p. 100 des recettes, et ce chiffre englobe seulement la portion extérieure du service de la dette et les frais d'intérêts. Cette situation a donc imposé des contraintes extrêmes pour les opérations fiscales.

Donc, dès 1982, la dette de certains pays s'était multipliée plusieurs fois. Cette augmentation de la dette s'est répercutée non seulement sur les comptes extérieurs, par le biais du service de la dette, mais aussi sur les recettes fiscales, en monnaie locale, puisque celles-ci servaient aussi à éponger la dette.

Elle a également eu des répercussions sur la croissance; en effet, en raison du ralentissement de leurs exportations et de la nécessité de maintenir le déficit de leur compte courant à un niveau qui ne ferait pas fuir les créanciers, ces pays ne pouvaient pas miser sur la croissance pour augmenter leur capacité d'importation; les importations ont donc augmenté très peu ou, dans certains cas, diminué. Par conséquent, la dette a eu non seulement des répercussions négatives sur les comptes extérieurs et les comptes publics, mais également sur la croissance; le niveau de vie des habitants de ces pays a donc été réduit, tant en théorie qu'en réalité.

Cela nous amène à 1982; bien que la situation ait été très difficile à l'époque, ces pays profitaient au moins de rentrées nettes de capitaux étrangers, ce qui leur a permis de répondre à leurs citoyens de façon positive plutôt que négative.

Cependant, au moment de la crise de la dette de 1982, qui résultait en grande partie de la situation au Mexique, ces pays se sont vu couper tout crédit commercial du système bancaire. Celui-ci ne leur accordait plus non plus de prêts garantis par l'État et, par conséquent, il n'y avait plus de sorties nettes de capitaux vers les banques étrangères, à mesure que celles-ci réduisaient leurs prêts à ces pays. Bien sûr, les emprunts gouvernementaux se sont poursuivis, ce qui a quelque peu amélioré la position des banques étrangères. Au total, les rentrées nettes de capitaux dans ces pays avaient donc diminué considérablement; cette situation a encore une fois produit des pressions sur les comptes extérieurs et, bien sûr, sur les comptes publics et la croissance, ce qui a entraîné un nouveau déclin du niveau de vie.

Mais le pire était encore à venir. Étant donné la stagnation sur la scène économique internationale, surtout en ce qui concerne certains produits d'exportation importants comme la bauxite et l'alumine, et certaines denrées agricoles exportées depuis longtemps, la baisse des recettes d'exportation s'est accélérée. Pour la Jamaïque, les exportations de bauxite et d'alumine ont baissé de 33 p. 100 entre 1980 et 1982, et de 58 p. 100 entre 1980 et 1985.



## [Text]

To put it in round terms, Jamaica earned on external accounts roughly U.S. \$784 million from bauxite and alumina exports in 1980, and that became \$250 million, in round figures, in 1985. That is the difference that we are looking at. Bananas, coffee and other agricultural exports also suffered both in a quantitative sense and in a pricing sense, and, of course, the terms of trade were even further deteriorated. This situation faced the Caribbean area in 1983-84, and it faces it in an even worse sense in 1986.

I think it is useful at this stage to comment in a broad sense on the responses of various categories because, although you had a broad picture which almost spelled doom, one found that groups of countries responded in different ways, and some were somewhat better off than others, although all of them were faced with inordinate problems in dealing with their needs, in dealing with growth, in dealing with living standards, and in dealing with the reduction of poverty.

The picture suggests that over the period to 1982, one group of countries fared somewhat better because their domestic policies were more convergent with the realities of their economic situation. Specifically, they maintained public sector consumption at reasonable levels, and they also maintained an output orientation in their policies and programs and consequently were able, through a higher level of domestic savings, to address their savings investment gap in what could be regarded as a more effective and efficient manner than other groups of countries.

You will find that the countries in that group increased their debt burden not too inordinantly, if I may put it that way. Their debt servicing ratios moved from single digit figures to higher single digit figures—that is, moving from the lower section of the tens to the higher section of the range of ten, and in some instances to marginally above ten.

I think the only conclusion one can reach is that the more conservative domestic policies during the period when the external environment was in an unsatisfactory state enabled them to emerge through 1982 with a much better balanced economy than other countries.

Since 1982 this group of countries, however, has suffered from the reactions of the external banking system to the 1982 debt crisis, and they have also had net outflows of capital to the private banks and, therefore, a reduction in the net capital inflow from 1982 onwards. This is because they are declared as not too credit worthy, and also because of the fact that the banks lump all countries in the Caribbean within one classification, a classification of debt and one which they have to take into account in looking at their own balance sheets and lending programs.

The other group of countries, which certainly had a worse situation at the end of 1982, unfortunately pursued domestic policies which were inward-looking; and, second, they attempted social and political restructurings which generated some social effects and also private capital flight to a fairly high level. All of this exacerbated the problems arising out of the external environment due to the depressed international economic scene and the debt, or the financial crisis.

## [Traduction]

En chiffres ronds, les exportations de bauxite et d'alumine rapportaient à la Jamaïque environ 784 millions de dollars US en 1980, et ce chiffre est passé à 250 \$ millions à peu près en 1985. C'est toute une différence. Les bananes, le café et d'autres produits agricoles destinés à l'exportation ont également souffert, tant du point de vue de la quantité que des prix, et les termes de l'échange se sont encore détériorés. C'est cette situation qu'ont connue les pays des Antilles en 1983-1984, et elle est encore plus grave en 1986.

Je pense qu'il serait maintenant utile de commenter brièvement les réponses des divers pays. En effet, bien que la situation générale ait été à peu près désespérée, certains groupes de pays y ont réagi mieux que d'autres, bien que tous aient dû faire face à des problèmes extrêmement graves au niveau de leurs besoins, de leur croissance, de leur niveau de vie et de la réduction de la pauvreté parmi leur population.

Il semble que, avant 1982, certains pays aient réussi un peu mieux que les autres parce que leur politique intérieure était mieux adaptée à leur situation économique. Plus précisément, ils ont maintenu les dépenses de leur secteur public à un niveau raisonnable et ont axé leurs politiques et leurs programmes sur la production; ils ont donc pu, en épargnant davantage au niveau intérieur, combler leur manque à investir de façon plus efficace que certains autres pays.

La dette des pays de ce premier groupe n'a pas augmenté trop démesurément, si je puis m'exprimer ainsi. Le ratio du service de la dette n'a jamais dépassé les 10p. 100, ou alors de très peu, à quelques occasions.

Je pense que la seule conclusion à tirer de cette observation, c'est qu'une politique intérieure conservatrice, à cette époque où la situation extérieure était insatisfaisante, a permis à ces pays de maintenir jusqu'en 1982 une économie beaucoup plus équilibrée que certains autres.

Cependant, depuis ce moment, ces pays ont souffert eux aussi des réactions des banques étrangères à la crise de la dette de 1982; ils ont connu eux aussi des sorties nettes de capitaux au profit des banques privées et, par conséquent, une réduction de leurs rentrées nettes de capitaux à partir de 1982, parce qu'ils n'ont pas une très bonne réputation de solvabilité et que les banques mettent tous les pays des Antilles dans le même panier, c'est-à-dire qu'elles les considèrent tous comme des pays endettés auxquels elles doivent faire attention dans l'établissement de leur propre bilan et de leurs programmes de prêts.

Les autres pays, qui se trouvaient dans une situation bien pire à la fin de 1982, ont malheureusement continué à se replier sur eux-mêmes; ils ont aussi tenté une restructuration sociale et politique qui a entraîné divers effets sociaux et fait fuir les capitaux privés de façon assez généralisée. Tous ces facteurs ont aggravé les problèmes causés par la situation extérieure, c'est-à-dire la dépression économique internationale et le problème de la dette, ou de la crise financière.

## [Text]

In the case of these countries, you will find that their growth was not in the low single digits, but that growth was negative. Jamaica was one of them and Guyana was another. Haiti was another. Haiti is about marginal, but I think if you look at it in real terms, it also suffered from negative growth. Certainly, Guyana suffered from negative growth, and is suffering from negative growth. Jamaica suffered from negative growth for some six or seven years during the seventies, accumulating to some 22 per cent decline in the national product.

In the early 1980s the only source for transfer of resources was official credit encompassing bilateral credit and multilateral credit, and it was against this background that countries had to evolve national policies of recovery and growth during the early part of the eighties. It is against this background that Jamaica had to develop its recovery program and its growth program.

At this point I should like to move to the Jamaica case, and I hope in a very brief way to paint a picture of what happened, how it has been addressed, and where Jamaica is at the moment.

As you know, I have been familiar with the Jamaica case for a number of years because I ran the program, and if I tend to take a long time in dealing with it, it is because it is one of my pet subjects, in a sense, and, although I am somewhat removed from it, I still have the scars of the battle which we pursued for so many years.

The Jamaica recovery program began in 1980 consequent on an election which took place in either November or December 1980—I am not quite sure of the date. At that time Jamaica had an accumulative reduction in national product of some 22 per cent. At that time Jamaica had experienced net outflows of human capital and net outflows of finance capital. On the finance side, the impact was largely on the reserves of the country, the working capital of the country, which in terms of the standard measure had fallen to 0.4 months, which is something of weeks of imports or days of imports, some people say.

Jamaica had an unutilized manufacturing capacity. Jamaica had an infrastructure which required rehabilitation and maintenance. Jamaica had traditional export sectors which had to be energized. The program which was formulated had two parts. The first part aimed at generating output by utilizing the capacity which existed in the country. It aimed at reviving the traditional export scene. It aimed at releasing the human energies of the entrepreneurial class by a program of deregulation which was directed towards the operations of the market. This, of course, meant decontrol of prices, removal of licensing for imports, releasing to the private sector those areas of the public sector which the private sector is able to handle much better, and with the government concentrating on those areas, the commanding heights of utilities, which the government can handle much better.

In a sense, the program aimed at putting together a package which would secure a response from the private sector, a response which would generate output, income and employment.

## [Traduction]

Dans ces pays, la croissance était non seulement inférieure à 10 p. 100, mais carrément négative. Il en a été ainsi pour la Jamaïque, pour la Guyane et pour Haïti. La croissance d'Haïti était à peu près nulle, mais, en termes réels, je pense qu'elle était en fait négative. Celle de la Guyane a certainement été négative et l'est encore. La Jamaïque a connu une situation semblable pendant six ou sept ans, au cours des années 70, son produit national ayant baissé de 22 p. 100 environ au total.

Au début des années 80, les emprunts gouvernementaux, auprès des organismes tant bilatéraux que multilatéraux, étaient la seule source de revenus de l'extérieur; c'est dans ce contexte que ces pays ont dû élaborer une politique nationale de redressement et de croissance au début des années 80. Il en a été ainsi notamment pour la Jamaïque.

J'aimerais maintenant passer, justement au cas de la Jamaïque, assez brièvement, j'espère; je voudrais vous décrire ce qui s'est passé dans ce pays, comment on y a réagi et où en est la Jamaïque à l'heure actuelle.

Comme vous le savez, je connais la situation de la Jamaïque depuis plusieurs années parce que j'ai administré le programme; si je semble m'étendre sur la question, c'est parce que c'est un de mes sujets préférés et que, même si je ne suis plus tout à fait au cœur de l'action, je porte encore des cicatrices de la bataille que nous avons menée pendant de longues années.

Le programme de redressement économique de la Jamaïque a été entrepris en 1980 à la suite d'une élection qui a eu lieu en novembre ou en décembre de cette année-là; je ne me souviens pas exactement de la date. A cette époque, le produit national de la Jamaïque avait diminué au total de 22 p. 100 environ. Le pays avait connu une saignée de capital humain et financier. Du côté financier, les effets se sont surtout fait sentir sur les réserves du pays, c'est-à-dire son fonds de roulement, qui était tombé à 0,4 mois selon la mesure habituelle qui, d'après certaines personnes, correspond à la période pendant laquelle le pays pourra encore importer.

La Jamaïque n'utilisait pas au maximum sa capacité manufacturière; son infrastructure avait besoin de modernisation et d'entretien, et ses secteurs traditionnels d'exportation avaient besoin d'un renouveau d'énergie. Le programme comprenait donc deux parties. Tout d'abord, il visait à augmenter la production grâce au potentiel déjà existant dans le pays, à susciter le renouveau des exportations traditionnelles et à libérer les énergies du secteur privé par un programme de déréglementation dirigé vers les opérations du marché. Bien sûr, il fallait pour cela supprimer les contrôles de prix et la réglementation des permis d'importation, et remettre au secteur privé les domaines dont il pouvait s'occuper beaucoup mieux que le secteur public, le gouvernement se concentrant sur ceux qu'il pouvait administrer le mieux, par exemple les services publics.

En un sens, le programme visait à élaborer un ensemble de mesures destinées à obtenir la collaboration du secteur privé afin d'augmenter la production, d'accroître les revenus et de créer des emplois.



## [Text]

The program also matched this with a structural adjustment, an arrangement which addressed all the macro-problems: problems relating to the exchange system and the exchange rate, problems relating to price distortion, problems relating to efficiency in the public sector in terms of the use of resources and in terms of generating income flows to enable the public sector as a whole to do a number of things, certainly to finance itself, to meet its own requirements for servicing its debt, to make a contribution towards its investment program, and to generally improve public sector savings.

There was a program of privatization which matched the government's wish to do what governments do best, leaving the private sector to do what the private sector does best. This does not mean a total dismantling of what we call the "parastatal empire." It certainly means, however, employing the energies, the imagination of the commercial sector, to deal with the production of goods and services, which they are able to do much better. This program was matched by support from the International Monetary Fund, the multilateral sector, the bilateral and donor countries and, for the commercial banking sector, refinancing arrangements which in the latter part were extended to bilateral debt.

Unfortunately, the program was put together and operated at a time when the external environment was still deteriorating, and, of course, the impact of the reduction in bauxite output due to demand and excess capacity problems at a world-wide level completely destroyed, or derailed, the program in terms of meeting or attaining the objectives that it had set itself.

What it now means is that a complete review of the program must take place against a deteriorating or a deteriorated bauxite-alumina sector, and against the reality that to meet the bauxite-alumina gap it will be a medium-term, if not a long-term, endeavour, largely because the non-traditional sectors and even the remaining traditional sectors of tourism and agriculture—that is, bananas, sugar and coffee—are unable to cover in nominal terms, and certainly not in real terms, the gap which has been created by the reduction in bauxite-alumina earnings.

It also means that the living standards of Jamaica must in nominal terms be kept at existing levels, since the level of savings in the community has to be increased in order to address the issue of credit. It means that the public sector must speedily restructure itself to generate levels of public savings which can move domestic savings to ratios of up to 18 to 20 per cent of the gross domestic product. Currently the domestic savings are running at between 9 and 11 per cent of the domestic product.

Above all, it means that the external community, the group of multilateral institutions, bilateral institutions, export credit agencies and the banking sector must continue with their assistance for periods certainly up to five, six and seven years. It is a medium-term program that has been entered into.

That, in essence, is the Jamaican story. I would now like to briefly comment on the manner in which Canada and the rest

## [Traduction]

Le problème s'accompagnait également d'un rajustement structurel, qui portait sur les problèmes macro-économique, c'est-à-dire ceux qui se rapportent au système monétaire international et aux taux de change, à la distortion des prix et à l'efficacité du secteur public pour l'utilisation des ressources et la création de revenus devant lui permettre de faire certaines choses, par exemple de s'autofinancer, de répondre à ses propres besoins au niveau du service de la dette, de contribuer à son propre programme d'investissement et d'améliorer de façon générale son niveau d'épargne.

La Jamaïque a entrepris un programme de privatisation, le gouvernement étant décidé à ne faire que ce qu'il pouvait faire le mieux et à laisser le reste au secteur privé. Cela n'a pas entraîné pour autant un démantèlement complet de ce que nous appelons «l'empire paragouvernemental». Cela signifiait, cependant, qu'on allait employer les énergies et l'imagination des entreprises pour qu'elles s'occupent de la production de biens et de services, ce qu'elles peuvent faire beaucoup mieux que quiconque. Ce programme a reçu l'appui du Fonds monétaire international, des organismes multilatéraux, des partenaires bilatéraux et des pays donateurs; les banques commerciales ont pour leur part consenti un refinancement qui a par la suite été étendu à la dette bilatérale.

Malheureusement, ce programme a été mis en œuvre à un moment où la situation extérieure continuait à se détériorer; par conséquent, les effets de la baisse de la production de bauxite, en raison de problèmes de demande et de capacité excédentaire au niveau mondial, ont empêché le programme d'atteindre les objectifs fixés.

Il faut donc maintenant réviser complètement afin de tenir compte du ralentissement dans le secteur de la bauxite et de l'alumine; pour rattraper le retard dans ce domaine, il faudra des mesures à court terme, sinon à long terme, surtout parce que les secteurs non traditionnels, et même les secteurs traditionnels qui restent, c'est-à-dire le tourisme et l'agriculture (bananes, sucre et café), sont incapables de combler en théorie, et certainement aussi en pratique, le fossé créé par la réduction des recettes tirées de l'exportation de bauxite et d'alumine.

Il faut également maintenir au niveau actuel le niveau de vie des Jamaïcains, puisque le pays devra augmenter son niveau d'épargne pour pouvoir obtenir de nouveaux prêts. Enfin, il faut restructurer rapidement le secteur public afin qu'il puisse faire des économies qui pourraient faire passer l'épargne intérieure à un niveau de 18 à 20 p. 100 du produit intérieur brut. À l'heure actuelle, l'épargne intérieure se situe entre 9 et 11 p. 100 du produit intérieur.

Par-dessus tout, cela signifie que la communauté internationale, les institutions multilatérales et bilatérales, les organismes de crédit à l'exportation et le secteur bancaire doivent continuer d'aider la Jamaïque pendant cinq, six ou sept ans encore. Il s'agit d'un programme à moyen terme.

En gros, voilà donc la situation de la Jamaïque. J'aimerais maintenant commenter brièvement la façon dont le Canada et

*[Text]*

of the world have participated in this exercise. I am going to do it, I hope, speedily and in fairly general terms.

The developing countries are told that the way out of their problems, the way out of debt, the attainment of growth or, to put it the other way, even without debt, the way to secure growth, given the level of resources they have and the level of savings they have, is to structurally readjust their economies on an export-led basis. Export-led operations means that markets must exist somewhere. For the market to exist, the industrial countries must somehow reflate in order to provide the demand. Above all—and this is a point which Jamaica has been making for years—the opening of markets is not sufficient. What has to happen is that the developed countries, the industrial countries, must encourage their own restructuring by removing structural rigidities within their own economy. The developing countries can only use lower-level technology in producing goods. If the developed countries maintain their hold on the lower-level technology products in order to meet their own demand, then clearly the position must be worsened for the countries which are now told that they must structurally readjust on an export-led basis. Every program that has passed my desk in the Fund and every discussion I have had in the Bank and with people outside of the Bank emphasizes the export-led nature of the growth program.

We therefore see it as essential, to put it very simply, that in the same way that the developing countries must remove their import bias and become export oriented, there must be, in a sense, some adjustment in the developed countries in order to accommodate the supply of products which are supposed to come out of this export-led, this export-oriented program.

Second, we see the developed countries as playing a much more active role in the resolution of the debt crisis, because there are so many sides to it. In the developed countries it is not only the requirement for the transfer of resources, but it is also the relationships within the banking system and between the commercial banks and their regulators. These guidelines or regulations must somehow accommodate the provision of credit to the developing countries if we are to reverse the present cycle of a reduction in commercial bank exposure to an increase in commercial bank exposure. That is another issue that we think has to be addressed by the industrial countries.

These two points relating to the market and to the encouragement of the removal of structural rigidities in the economies of the developed countries, and the need to ensure that the financial mechanism can work without hindrance, are issues which have to be addressed within the North American system, and which have to be addressed, or should be, by the Canadian government.

I would say that the level of aid that Canada has provided so far puts Canada in the front rank of aid contributors. I do not believe any other country has attained the ODA ratio of GDP that Canada has attained.

In the Caribbean area, the level of aid has also moved tremendously, if not doubled. However, there is one element I

*[Traduction]*

le reste du monde y ont réagi. J'espère ne pas trop m'éterniser sur la question et rester dans les généralités.

On dit aux pays en développement que la seule façon de régler leurs problèmes, de rembourser leurs dettes et d'enregistrer une croissance économique ou, pour présenter les choses sous un autre jour, même sans dettes, de soutenir la croissance compte tenu des ressources dont ils disposent, consiste à restructurer leurs activités pour les réorienter vers les exportations. Or, qui dit exportations, dit débouchés. Pour qu'il y ait des débouchés, il faut que les pays industrialisés redémarrent d'une manière ou d'une autre afin de susciter une demande. Par-dessus tout—et la Jamaïque insiste là-dessus depuis des années—l'apparition de débouchés ne suffit pas. Il faut que les pays développés, les pays industrialisés, encouragent une restructuration chez eux en supprimant les facteurs qui sclérosent leur propre économie. Les pays en développement n'ont à leur disposition que des techniques élémentaires pour la production de biens. Si les pays développés maintiennent leur main-mise sur les produits des techniques élémentaires pour répondre à leur propre demande, cela a clairement pour résultat d'aggraver la situation des pays auxquels on dit maintenant qu'ils doivent réorienter leur économie vers les exportations. Tous les programmes qui sont passés sur mon bureau au Fonds et tous les entretiens que j'ai eus à la Banque et avec des gens de l'extérieur de la Banque mettent l'accent sur le fait que les programmes de croissance sont axés sur les exportations.

En termes simples, si les pays en développement doivent exporter davantage et non surtout importer, il est selon nous essentiel que les pays développés s'adaptent dans une certaine mesure pour qu'ils puissent absorber les produits qui doivent normalement découler de l'application d'un programme axé sur les exportations.

Deuxièmement, les pays développés pourraient d'après nous jouer un rôle beaucoup plus actif dans la solution de la crise de l'endettement parce que ce problème a de nombreuses facettes. Dans les pays développés entrent en jeu non seulement le besoin de transferts de ressources, mais également les relations au sein du système bancaire et entre les banques commerciales et ceux qui les réglementent. Si nous voulons renverser le cycle actuel de réduction des risques que prennent les banques commerciales, ces directives ou règlements doivent d'une manière ou d'une autre permettre l'octroi de prêts aux pays en développement. C'est là une autre question sur laquelle doivent selon nous se pencher les pays industrialisés.

Ces deux points, c'est-à-dire créer des débouchés et favoriser la suppression des éléments sclérosants des économies des pays développés, et veiller à ce que les mécanismes financiers puissent fonctionner sans entraves, doivent être étudiés au sein du système nord-américain et doivent ou devraient être envisagés par le gouvernement du Canada.

Je dirais que le niveau de l'aide consentie par le Canada place ce pays parmi les grands donateurs. En fait, je crois que dans nul autre pays le rapport de l'APD au PNB n'atteint un niveau aussi élevé qu'au Canada.

Dans les Antilles, le niveau de l'aide a considérablement augmenté, sinon doublé. Cependant, j'aimerais porter à votre



## [Text]

would like, finally, to bring to your attention. It deals with the administrative and legal arrangements relating to aid, and it is a very simple story.

We now have in front of us a request by the seven OECS states—St. Kitts, St. Lucia, Antigua, Barbuda, Grenada, St. Vincent, Montserrat—for a program to undertake structural adjustment of their economies so that by 1991 they can become credit worthy and secure resources from the market, and also from multinational institutions. I believe they are the only countries in the world that have come forward to say, "We want to structurally adjust." They have made this presentation to a number of donor countries, to the World Bank and to the Fund. The answer we get is that the objective is worthwhile. They are to be commended for it, but there are problems arising out of the administrative and legal structure of aid which would not permit the evolution of a fund to facilitate the request from people, the only people in the world I know who have said, "We want to structurally adjust; we want to take all of these hard decisions now." It seems to us that in the nature of the provision of aid, which should have as its objective sometime in the future the emergence from the aid group, any legal or administrative obstacle should be removed.

I thought that I would bring this to your attention because it is a current issue which faces many of us in the Caribbean area.

I thank you very much for listening to me. I took too long, but, as I said, it is one of my favourite subjects, and you will forgive me, I trust.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Barber. We will begin our questioning with the Honourable Senator Bosa.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I don't mind if Mr. Barber went beyond the time he thought it was going to take in order to make his presentation for it was a very interesting and informative presentation.

I wonder if Mr. Barber would make a comment as to how the internal politics of Jamaica have impacted on the lending institutions. For instance, in 1985 Prime Minister Seaga was able to arrange credit in the amount of U.S. \$120 million with the International Monetary Fund, whereas the previous Prime Minister, Mr. Manley, was a leading critic of the International Monetary Fund. Was the IMF imposing conditions before that were unreasonable?

**Mr. Barber:** First of all—and here I hope that you will understand that this is just a personal view—the IMF never imposes conditions which a country does not have to take. Whatever it imposes, a country would have to do anyhow. The real question that arises concerns the pace at which that particular objective that the IMF would like reached, and the conditions that are put into place, moves forward. This is really the quarrel that most people have with the IMF.

I am going to make a short statement to you about a country without IMF provisions and another country with IMF provisions. Jamaica has undertaken IMF provisions; Jamaica has undertaken the demand management and the structural

## [Traduction]

attention un dernier élément. Il s'agit des mécanismes administratifs et juridiques régissant l'aide au développement, et c'est une histoire très simple.

Nous étudions actuellement une demande des sept États de l'OECS—Saint-Kitts, Sainte-Lucie, Antigua-et-Barbuda, la Grenade, Saint-Vincent, Montserrat—en vue de lancer un programme de restructuration de l'activité économique de façon que d'ici à 1991, ces États puissent être solvables et donc obtenir du crédit sur le marché, ainsi qu'auprès des institutions multinationales. Je crois que ce sont les seuls pays du monde qui ont annoncé: «Nous voulons procéder à une adaptation structurelle». Ils ont fait cette demande à de nombreux pays donateurs, à la Banque mondiale et au Fonds. On leur répond que cet objectif est valable et fort louable, mais que les mécanismes administratifs et juridiques qui régissent l'aide ne permettent pas de constituer un fonds pour répondre à leur demande, eux qui sont les seuls du monde qui, à ma connaissance, ont dit qu'ils étaient prêts à restructurer leur économie et à prendre dès maintenant des décisions difficiles. Or, l'aide devrait pourtant avoir comme objectif premier de sortir à plus ou moins long terme le bénéficiaire du groupe des pays aidés. Il faudrait en conséquence supprimer les obstacles d'ordre administratif et juridique qui entravent ce processus.

Je tenais à attirer votre attention sur ce point parce que cette situation tracasse beaucoup d'entre nous dans la région des Antilles.

Je vous remercie beaucoup de m'avoir écouté. J'ai parlé trop longtemps mais, comme je l'ai dit, c'est un des sujets qui me tiennent le plus à cœur et j'espère que vous me pardonnerez.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Barber. L'honorable sénateur Bosa posera la première question.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, cela ne m'a pas du tout ennuyé que M. Barber parle plus longtemps qu'il ne l'avait prévu car j'ai trouvé son exposé extrêmement intéressant et instructif.

Je me demande si M. Barber pourrait nous donner un aperçu de l'influence de la politique interne de la Jamaïque sur l'attitude des institutions prêteuses. Par exemple, en 1985, le premier ministre Seaga a réussi à obtenir un crédit de 120 millions de dollars américains auprès du Fonds monétaire international, tandis que le premier ministre précédent, M. Manley, était l'un des principaux détracteurs du FMI. Le FMI imposait-il auparavant des conditions déraisonnables?

**M. Barber:** Premièrement—et j'espère que vous comprendrez qu'il s'agit là d'un point de vue personnel—le FMI n'impose jamais de conditions inutiles. Quelques que soient les conditions, le pays bénéficiaire devrait de toute façon prendre les mesures prescrites. La vraie question, c'est le rythme auquel le FMI entend que les conditions soient appliquées et l'échéance qu'il fixe pour la réalisation des objectifs. La plupart du temps, c'est sur ce point que les négociations avec le FMI achoppent.

A titre d'exemple, comparons deux pays, l'un ayant accepté les conditions du FMI et l'autre non. La Jamaïque a accepté les conditions du FMI; elle a entrepris la gestion de la demande et la réorganisation structurelle que comporte un tel

[Text]

adjustment of such a program. We have been able to do it, we think, with less horrendous impact on the population. Guyana has not, for some reason best known to itself, accepted any IMF contribution. The impact of demand management has had to be undertaken by them anyhow, because the economy forces it on them—the underlying economic conditions forces it on them. They have had to do the exchange restructuring; they have had to do the fiscal constraints because the resources are not there, and so on. Really, it is a question of whether you do French with tears or without tears, and Jamaica has taken the position that it does the adjustment without tears, with assistance. For some reason, Guyana has said that the underlying conditions enforce the adjustment, but that it is going to do it without assistance.

I cannot understand that state of mind. Therefore, I come back to what I think is a simple answer to your question, and it is that the conditions which the IMF asks you to undertake are conditions that you would have to take anyhow, in terms of removing external balances and improving domestic financial relationships. The real question is: Is it a three-year program, is it a five-year program or is it an eight-year program? The IMF is a short-term institution, and it usually pushes for a short-term solution. Hopefully, the new programs which are evolving, of which they are part, will shift it to a longer term scenario. They are now, I think, working within a five-year scenario, and I am not sure whether that is the correct time-frame.

**Senator Bosa:** In retrospect, Mr. Barber, would Jamaica have been better off if Mr. Manley had heeded the requirements of the IMF?

**Mr. Barber:** My answer is yes.

**Senator Bosa:** In your presentation you never made any reference to the Baker plan. I was wondering if you would make some comments, from the Jamaican point of view, on how it affects the area, the region of the Caribbean countries.

**Mr. Barber:** Certainly the Baker plan has moved to the heart of the matter, which is that countries have to grow if they are to repay their debt. Therefore, I think that the plan itself has to be commended. The constituent parts of the plan, I think, are realistic. The real question is—and here I get back to a statement which I made in closing—the extent to which other elements which must facilitate the plan can be taken into account, the extent to which the adjustments in industrial economies can be taken into account, the extent to which industrial economies reflate and create a demand, the extent to which the interest rate levels are handled through convergent economic performance in the industrial economies. These are all things that are not mentioned in the Baker plan, but they are all aspects of the successful implementation of the Baker plan, because the Baker plan, in terms of growth, must mean that your growth has an export orientation. The market has to be there, the demand has to be there, interest rates have to be dealt with, and the structural rigidities in the OECD countries have to be handled.

So my short answer to you would be: Yes, it is worthwhile, but there is a wider framework in which it has to be set, but

[Traduction]

programme. Je crois que nous avons réussi à le faire avec des répercussions moins horribles sur la population. En revanche, pour des raisons connues d'elle seule, la Guyane a refusé toute aide du FMI. Elle a pourtant dû de toute façon procéder à une gestion de la demande parce que les forces de l'économie l'ont forcée à le faire—la conjoncture économique sous-jacente l'a forcée à passer par là. Elle a dû restructurer le change; elle a dû s'imposer des contraintes financières parce qu'elle manque de ressources, et le reste. En fait, tout se ramène à décider si l'on veut se faciliter la tâche ou non. Pour une raison ou pour une autre, la Guyane a dit que la conjoncture la force à procéder à l'adaptation, mais qu'elle le ferait sans aide.

Je n'arrive pas à comprendre cette attitude. Par conséquent, pour en revenir à votre question, je dirais tout simplement que les conditions qu'impose le FMI sont de toute façon inévitables, par exemple, rééquilibrer la balance du commerce extérieur et améliorer les relations financières intérieures. La véritable question est la suivante: s'agit-il d'un programme de trois ans, de cinq ans ou de huit ans? Le FMI est une institution à court terme et il penche généralement pour des solutions à court terme. Heureusement, les nouveaux programmes, auxquels il participe, reposeront désormais sur un scénario à plus long terme. Je crois que le FMI fonctionne actuellement avec un scénario de cinq ans et je ne suis pas certain que cela convienne.

**Le sénateur Bosa:** Rétrospectivement, monsieur Barber, aurait-il mieux valu pour la Jamaïque que M. Manley accepte les exigences du FMI?

**M. Barber:** Ma réponse est oui.

**Le sénateur Bosa:** Vous n'avez pas du tout parlé du plan Baker. Pourriez-vous nous donner une idée, d'un point de vue jamaïcain, de la façon dont ce plan influe sur la région, c'est-à-dire sur les Antilles?

**M. Barber:** Le plan Baker s'attaque nettement au cœur du problème, c'est-à-dire que les pays doivent enregistrer une croissance s'ils veulent être en mesure de rembourser leur dette. Par conséquent, je crois qu'il y a lieu de louer le plan en lui-même. Je pense que les éléments du plan sont réalistes. La vraie question qui se pose, et là je reviens à mes dernières remarques, c'est la mesure dans laquelle d'autres éléments pouvant faciliter l'exécution du plan peuvent être pris en considération, la mesure dans laquelle des adaptations des économies industrialisées peuvent être prises en considération, la mesure dans laquelle les économies industrielles sont relancées et créent une demande, la mesure dans laquelle les niveaux des taux d'intérêt sont fixés par le biais d'une orientation économique convergente des pays industrialisés. Ces éléments ne figurent nulle part dans le plan Baker, mais ils sont pourtant importants pour la réussite de ce plan, parce que celui-ci repose sur une croissance économique fondée sur les exportations. Or, il faut des débouchés, il faut une demande, il faut régler la question des taux d'intérêt et éliminer les éléments sclérosants des économies des pays de l'OCDE.

Donc, pour vous donner une réponse brève, je dirais oui, ce plan est valable, mais il doit être intégré à un cadre plus vaste.



[Text]

unfortunately no one sees that this wider framework is being addressed.

**Senator Bosa:** Canada and the United Kingdom were the only two known regional members of the Caribbean Development Bank. In the recent past, other countries, France and Italy, have shown an interest. What economic impact would it have if these two countries joined the Caribbean region in the Caribbean Development Bank? Do you see any benefit from having European countries joining this lending institution?

**Mr. Barber:** Yes, we do, because they bring with them resources. France has brought with it resources. Italy, which I think is the other one that is coming, has brought with it resources. This is not the only benefit which the region will get. I think the association with Italy and France, through the Caribbean Development Bank, also permits the markets of these countries to be accessed. I mean, it would not make sense for France to be transferring resources to Jamaica, or to the region, on a lending basis if their markets cannot be accessed in order to pay for these resources.

That is one aspect of it which also provides some benefit. Unfortunately, it is not an aspect that people have been focussing on, largely because it is more or less absumed within what is called the Lomé III convention of the EEC, which opens markets and which, as you know, France and others are party to.

**Senator Bosa:** Is there any significant trade now between the Caribbean countries and Jamaica and western Europe?

**Mr. Barber:** There is trade. Unfortunately, we have an adverse trade balance with them, and we think the way to address that adverse trade balance is to exploit the opportunities of the Lomé III convention, because the market is open to us, under Lomé III, on preferential terms, but, of course, we have to get our act in order. We have to be able to manufacture the products and market the products and do it on a competitive basis.

**Senator Bosa:** In the past it seemed that the tourist trade in the Caribbean countries was predominantly North American.

**Mr. Barber:** Yes.

**Senator Bosa:** I have heard that there is an increased interest now among Europeans to choose the Caribbean Islands as their point of holiday and relaxation. What significant impact does that have on the balance of payments, and how does tourism compare with the rest of the exports of the island in earning foreign currency?

**Mr. Barber:** Tourism is a major export earner for Jamaica. It is now the major export earner for Jamaica. It has taken over from bauxite and alumina. It is the major export earner for Barbados, and it is a significant export earner for the smaller islands of St. Lucia, Antigua, and so on. So, it is a sector which has to be encouraged.

[Traduction]

Malheureusement, on ne semble pas s'intéresser à cet aspect de la question.

**Le sénateur Bosa:** Le Canada et le Royaume-Uni étaient les deux seuls membres régionaux connus de la Banque de développement des Caraïbes. Récemment, d'autres pays, notamment la France et l'Italie, ont montré de l'intérêt. Si ces deux pays participaient à la Banque de développement des Caraïbes, quelles seraient les répercussions économiques? La participation de pays européens à cette institution prêteuse entraînerait-elle selon vous des avantages?

**M. Barber:** Oui, parce que ces pays apporteraient avec eux des ressources. La France a apporté des ressources. L'Italie, l'autre pays qui, je le pense, participera à la Banque, apporte ses ressources. Ce ne sont pas là les seuls avantages pour la région. Je crois que l'association avec l'Italie et la France, par le biais de la Banque de développement des Caraïbes, permet également d'avoir accès aux marchés de ces pays. Je veux dire qu'il ne serait pas logique pour la France de transférer des ressources en Jamaïque, ou dans la région, sous la forme de prêts, si l'on ne peut avoir accès à ces marchés pour rembourser ces prêts.

C'est là un aspect qui présente également certains avantages. Malheureusement, les gens ne s'y intéressent pas beaucoup, en grande partie parce qu'il est plus ou moins absorbé dans la troisième convention de Lomé de la CEE—généralement appelée Lomé III—qui ouvre des marchés et dont la France et d'autres pays sont signataires.

**Le sénateur Bosa:** Y a-t-il beaucoup d'échanges commerciaux actuellement entre les pays des Antilles et la Jamaïque et l'Europe occidentale?

**M. Barber:** Il y en a. Malheureusement, notre balance commerciale avec ces pays est déficitaire et je crois que pour rétablir la situation nous devons exploiter les possibilités offertes par la troisième convention de Lomé. En effet, en vertu de cette convention, ce marché nous est ouvert à des conditions préférentielles, mais il nous faut évidemment nous organiser. Nous devons pouvoir fabriquer et commercialiser des produits de façon concurrentielle.

**Le sénateur Bosa:** Dans le passé, j'ai l'impression que les touristes se rendant dans les Antilles étaient surtout des Nord-américains.

**M. Barber:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** J'ai entendu dire que les Européens choisissent maintenant davantage les Antilles pour prendre leurs vacances et se reposer. Cela a-t-il des répercussions importantes sur la balance des paiements et comment se place le tourisme par rapport au reste des sources de devises de l'île?

**M. Barber:** Le tourisme est une importante source de devises pour la Jamaïque. C'est la plus importante maintenant. Il a dépassé les exportations de bauxite et d'aluminium. C'est la principale source de devises de la Barbade et il occupe également une place importante dans les îles plus petites de Sainte-Lucie, Antigua, et dans les autres. C'est donc un secteur qu'il y a lieu d'encourager.

*[Text]*

The European tourists are long-stay tourists. Because of the overhead, they usually stay for two weeks or more, and consequently that is a market that should really be explored to its optimum potential. It has one drawback and that is the air fare, because you are looking now at the long haul and not the medium or short haul, and countries will have to put together packages which can bring that total outlay within the competitive levels of places like the Mediterranean, for that is the choice people have, the choice between coming to Jamaica or going to the Mediterranean. Jamaica did put some packages together and in two years moved 33,000 tourists from western Europe. It fell apart because of problems in the air travel component of the package. They are now working on that aspect of it to see to what extent they can put the package back and ensure that they tap what is a very lucrative market.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I would be pleased to have someone else assume the questioning now.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Bosa. Senator Yuzyk.

**Senator Yuzyk:** I think that you have presented the situation in Jamaica very clearly, and I believe that we understand it better now after your presentation. The export orientation, of course, is very important in paying off debts. Could you give us some idea of the steps that Jamaica has taken, or is taking now, to improve its exports, particularly with the creditor countries?

**Mr. Barber:** Yes, I shall attempt to do so. First of all, with respect to the traditional exports such as sugar, bananas, coffee, and so on, two steps have been taken. One is the rehabilitation and restructuring of bananas and sugar to make those products more competitive and to take full advantage of the markets that are open to us within our arrangements with Canada and the United Kingdom and, finally, the arrangements that are available to us under the Caribbean basin initiative, which is the United States of America.

Our relationship with the U.K., as you know, fits within the whole EEC scene, so in a sense, to the extent that we increase our exports of bananas, and so on, to the United Kingdom, one facilitates the EEC market and debt arrangements, because those earnings can be laid against the French debt and the West German debt and the U.K. debt in an EEC sense.

As brought out by Senator Bosa's questions on tourism, we are also looking at western Europe as an area for once again developing tourism flows, tourism being another of our traditional areas.

Among the new areas that are being looked at is, first of all, the development of agri industry which would relate largely to the North American market. We first start with the fresh fruit or fresh vegetable area, and also the area of fish culture, and we are looking at the Miami market, the New York market, and to the extent that they could address the Toronto market, they would.

*[Traduction]*

Les touristes européens font des séjours prolongés. Comme le voyage coûte cher, ils restent généralement deux semaines ou plus et constituent par conséquent un marché que nous devrions chercher à exploiter au maximum. Le point qui joue contre nous, c'est le prix du billet d'avion. C'est un voyage qui se fait par long-courrier, et non par court ou moyen-courrier et les pays devront mettre au point des forfaits représentant une dépense totale concurrentielle par rapport à d'autres lieux de villégiature, comme ceux de la Méditerranée, puisque c'est le choix qui s'offre aux gens, c'est-à-dire venir en Jamaïque ou aller dans les pays de la Méditerranée. La Jamaïque a élaboré des forfaits et en deux ans, elle a attiré 33 000 touristes d'Europe de l'Ouest. Tout s'est détérioré à cause de problèmes avec les tarifs aériens. La Jamaïque étudie maintenant cet aspect afin de voir dans quelle mesure elle peut rétablir des forfaits concurrentiels et accaparer un marché extrêmement lucratif.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, je serais heureux de laisser la parole à quelqu'un d'autre.

**Le président:** Merci, sénateur Bosa. Sénateur Yuzyk.

**Le sénateur Yuzyk:** Vous nous avez donné un exposé très clair de la situation en Jamaïque et nous la comprenons mieux maintenant. L'accent sur les exportations est évidemment très importante pour le remboursement des dettes. Pourriez-vous nous donner une idée des mesures qu'a prises la Jamaïque, ou qu'elle prend maintenant, afin d'améliorer ses exportations, en particulier celles destinées aux pays créanciers?

**M. Barber:** Je vais essayer. Premièrement, on a pris deux mesures à l'égard des exportations traditionnelles comme le sucre, la banane, le café, etc. On a d'abord modernisé et restructuré la production de bananes et de sucre afin de rendre ces produits plus concurrentiels et de profiter pleinement des marchés qui nous sont maintenant accessibles grâce à des accords avec le Canada et le Royaume-Uni et, enfin, à des mécanismes en vertu de l'initiative du bassin des Antilles qui nous donnent accès aux États-Unis d'Amérique.

Comme vous le savez, nos relations avec le Royaume-Uni s'intègrent à la CEE de façon que d'une certaine manière, si nous augmentons nos exportations de bananes et d'autres produits au Royaume-Uni, cela facilite nos arrangements avec la CEE et le remboursement de notre dette parce que les recettes que nous en tirons peuvent servir à rembourser notre dette auprès de la France, de l'Allemagne de l'Ouest et du Royaume-Uni.

Comme l'a dit le sénateur Bosa, nous cherchons également à ranimer le tourisme en provenance de l'Europe occidentale puisque le tourisme est un autre de nos secteurs traditionnellement forts.

Pour ce qui est des nouveaux secteurs, nous cherchons premièrement à développer notre industrie agro-alimentaire qui repose en bonne partie sur le marché nord-américain. Nous commençons d'abord avec les fruits et légumes frais et aussi l'aquaculture en visant en particulier les marchés de Miami et de New York et, dans la mesure du possible, celui de Toronto.



## [Text]

This is a very complex matter because you are talking about fresh fruits, the transportation and marketing of which is very sensitive and complicated. However, the other step is to secure a volume of production based on fresh fruit marketing which enables the countries themselves to move into the processing of fruits, which, of course, provides an easier marketing arrangement because you have something which has a longer life—it can stay on the shelves—and it also calls for a lower cost input of the fruit itself.

They are also putting in place programs for expanding the exports of the manufacturing sector, and the programs are based on three legs. First of all, there is an export development fund which provides resources specifically to the export sector for expanding its manufacturing potential. There is a rehabilitation fund provided by the Inter-American Development Bank to rehabilitate the plant facilities for export production. Finally, there is a promotion and marketing program which we hope will assist the Jamaican entrepreneur in tapping the appropriate markets in the United States, Canada and the United Kingdom.

What we have found is that manufacturing the product is one thing, but because Jamaica has some constraints in terms of its output, it is no use going to what is regarded as the normal distributive outlets of, for example, the United States. They go to Sears Roebuck and Sears Roebuck says, "You have produced a lovely garment. It is nicely designed, and so on. Can you give us a million pieces, and when can you produce that?" This immediately turns the gentleman off because he knows he will never get near a million pieces. What he wants is to get to the segment of the market which can accommodate perhaps 30,000 or 40,000 pieces a year, but not a million a year. It is this sort of issue that is being addressed in the promotion and marketing program.

Through that sort of arrangement we hope to get expansion of the traditional sector—sugar, bananas, coffee and tourism—and also expansion of the non-traditional sector—agriculture, agri industries and manufacturing.

**Senator Yuzyk:** The promotion of Jamaica's products and commodities in a competitive world market is very important. I realize that from your statements. I understand, of course, that you have a program, and I would like to have some idea how successful that program of promoting your exports is, say, in the United States, and particularly in Canada. Is that program quite successful, or has it got some drawbacks or setbacks?

**Mr. Barber:** It is not as successful as we would wish it to be. Certainly we think that it has achieved some success in the marketing of what we call fresh fruits or fresh vegetables. It has achieved that. In the area of textiles, and so on, we don't think it has achieved the level of success that we would want. We understand that it takes a longer time to promote the markets for that sort of product than it does for the fresh fruit market, which is given in terms of winter vegetables, for example. We know the winter vegetables market and the demand that is there and how we can meet that demand. In terms of textile products, however, the demand and the competitiveness

## [Traduction]

C'est un secteur très complexe parce que le transport et la commercialisation de fruits frais sont délicats et compliqués. Cependant, l'étape suivante consiste à atteindre un volume de production permettant aux pays eux-mêmes de se lancer dans le conditionnement puisque la commercialisation devient alors plus facile, le produit ayant une vie plus longue—il peut rester sur les étagères—et le fruit devenant moins coûteux lui-même.

La Jamaïque instaure également des programmes d'expansion des exportations du secteur manufacturier, programmes qui comportent trois volets. Il y a premièrement un fonds d'expansion des exportations créé en vue d'accroître le potentiel du secteur manufacturier. Un fonds de modernisation financé par la Banque interaméricaine de développement est destiné à la modernisation des installations de productions pour l'exportation. Enfin, nous avons un programme de promotion et de mise en marché qui, nous l'espérons, aidera les entrepreneurs jamaïcains à se faire une place sur les marchés appropriés des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni.

Nous nous sommes rendu compte que fabriquer un produit est une chose, mais que le commercialiser en est une autre. La Jamaïque ne peut avoir la production qu'elle veut et il est inutile de faire appel aux circuits de distribution normaux des États-Unis, par exemple. Le producteur fait des démarches auprès de *Sears Roebuck* et on lui répond: «Vous avez produit un joli vêtement. Il est bien dessiné, etc. Pouvez-vous nous donner un million d'exemplaires et quand?» Cela décourage tout de suite le fabricant parce qu'il sait très bien qu'il n'arrivera jamais à produire un million de pièces, loin de là. Ce qu'il veut, c'est une part du marché où il peut écouler peut-être 30 000 ou 40 000 pièces par an, mais pas un million. C'est ce genre de question dont traite le programme de promotion et de mise en marché.

Nous espérons donc élargir le secteur traditionnel—sucre, banane, café et tourisme—ainsi que des secteurs non traditionnels—l'agriculture, les produits agro-alimentaires et la fabrication.

**Le sénateur Yuzyk:** Dans un marché mondial très concurrentiel, la promotion des produits de la Jamaïque est extrêmement importante. Je m'en rends bien compte à vous écouter. Je vois évidemment que vous avez un programme, mais j'aimerais avoir une idée du succès de ce programme au chapitre de la promotion de vos exportations, par exemple, aux États-Unis, et en particulier au Canada. Ce programme fonctionne-t-il bien ou y a-t-il des problèmes?

**M. Barber:** Tout ne vas pas aussi bien que nous le voudrions. Nous estimons avoir remporté certains succès dans la commercialisation de ce que nous appelons les fruits ou légumes frais. Ça, c'est acquis. Dans le domaine des textiles, etc., nous ne croyons pas que le programme a atteint le niveau de réussite que nous voudrions. Il paraît qu'il faut plus de temps pour trouver des débouchés pour ce genre de produit que ce n'est le cas pour le marché des fruits frais, qui est très bon pour ce qui est des fruits et légumes l'hiver, par exemple. Nous connaissons le marché d'hiver des légumes, ainsi que la demande et la façon d'y répondre. En revanche, dans le cas des produits texti-

[Text]

that exists in the market are, unfortunately, a little more rigorous than we would like. So, the promotion and marketing of the products, they say, is somewhat more difficult and will take a longer time.

**Senator Yuzyk:** Thank you.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Yuzyk. Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** Mr. Barber, have the Caribbean countries considered entering into a free trade zone with countries such as Canada?

**Mr. Barber:** I do not think they have considered the free trade zone with countries such as Canada. Certainly, as you know, we have a free trade zone for the Caribbean itself under the CARICOM arrangement, and to that extent that works on that sort of basis. There is a relationship with Canada, a preferential arrangement with Canada. I do not think it has gone further than that. I would say that the best of all possible worlds they would want would be a one-way free trade operation.

**Senator Grafstein:** So does everybody else in the world.

**Mr. Barber:** To conclude, I don't think they have really pursued seriously a free trade zone with Canada.

**Senator Grafstein:** With respect to the impact of oil prices, it appears that the relationship of oil prices and interest rates are interlocked because both have the seeds of inflationary expectations in them.

**Mr. Barber:** Yes.

**Senator Grafstein:** They seem to be interlocked. As you looked at the problems, you, in your initial summary, started with the first shock, which was the oil wave shock, and then the second shock, which was the inflationary interest spiral.

Have you any thoughts about that now? Are the Caribbean countries, particularly Jamaica which is vulnerable to oil importation, in a better position now with falling oil prices? What is the Caribbean perspective with respect to OPEC and oil pricing, having in mind that Tobago, I guess, is a net exporter?

**Mr. Barber:** Yes. The movement in oil prices, as you know, cuts both ways. Certainly Trinidad and Tobago now have a set of problems which they did not have before. Such countries as Jamaica and Barbados had been moving towards, if not a self-sufficient use of indigenous sources of energy, certainly a greater reliance on indigenous sources of energy than they had before. Barbados has moved much more quickly than Jamaica because they have some oil production which, I think, meets about one third, or a little more than one third—about 40 per cent of their oil requirements. They still have to import. Jamaica has been looking at indigenous arrangements ranging from peat through wood and solar energy, and so on, and also putting in place energy-saving devices for domestic consumption and for manufacturing for industrial consumption. I should say that they are now pushing in another area, and that is the use of sugar cane through what they call an "energy

[Traduction]

les, la demande et la concurrence sont malheureusement un petit peu plus rigoureux que nous ne l'aimerions. En conséquence, la promotion et la mise en marché de ces produits sont plus difficiles et exigeront plus de temps.

**Le sénateur Yuzyk:** Merci.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Yuzyk. Sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Barber, les pays des Antilles ont-ils jamais envisagé créer une zone de libre-échange avec des pays comme le Canada?

**M. Barber:** Je ne crois pas qu'ils aient jamais envisagé une zone de libre-échange avec des pays comme le Canada. Nous avons, comme vous le savez, une zone de libre-échange au sein des Antilles aux termes du CARICOM. Nous avons des échanges avec le Canada, en fait un accord préférentiel. Cela ne va pas plus loin. Je dirais que l'idéal auquel aspirent les pays des Antilles, c'est un libre-échange unilatéral.

**Le sénateur Grafstein:** Comme tout le monde.

**M. Barber:** Pour conclure, je ne crois pas qu'ils aient jamais sérieusement cherché à établir une zone de libre-échange avec le Canada.

**Le sénateur Grafstein:** En ce qui concerne les répercussions des prix du pétrole, il semblerait que le prix du pétrole et les taux d'intérêt sont imbriqués parce qu'ils ont tous deux des possibilités inflationnistes.

**M. Barber:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Ils semblent imbriqués. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez commencé la liste des problèmes par le premier bloc, c'est-à-dire le choc pétrolier, et ensuite le second, c'est-à-dire la spirale inflationniste des taux d'intérêt.

Qu'en pensez-vous? Les pays des Antilles, et en particulier la Jamaïque, qui dépendent des importations de pétrole, sont-ils en meilleure posture maintenant que les prix diminuent? Quel est le point de vue des Antilles au sujet de l'OPEP et de l'établissement des prix, en se rappelant la Trinité-et-Tobago est, je pense, un exportateur net de pétrole?

**M. Barber:** Oui. Comme vous le savez, les fluctuations des prix du pétrole ont des avantages et des désavantages. Il est vrai que la Trinité-et-Tobago a maintenant des problèmes qu'elle n'avait pas auparavant. Certains pays comme la Jamaïque et la Barbade essaient sinon d'atteindre l'autonomie, tout au moins d'utiliser davantage les sources intérieures d'énergie. La Barbade a de l'avance sur la Jamaïque parce qu'elle a une production pétrolière qui, je pense, répond à un tiers, ou à un petit peu plus d'un tiers, environ 40 p. 100, de ses besoins. Elle doit quand même importer. La Jamaïque s'intéresse à la tourbe, au bois et à l'énergie solaire et a également mis en place des mécanismes d'économies d'énergie pour la consommation domestique comme pour la consommation industrielle. Elle s'intéresse maintenant à un autre secteur, c'est-à-dire à l'utilisation de la canne à sucre pour remplacer le pétrole et compléter les sources d'énergie dont elle dispose. Cependant, il



[Text]

cane product" for replacing oil and supplementing the indigenous sources of energy that Jamaica can use. However, it is unlikely that Jamaica and Barbados—and excepting Trinidad and Tobago—will become totally self-sufficient in oil. I think you will find that they are net importers of the product. In that sense, the fall in oil prices will be to their advantage. The real question is: How do they use this advantage which has been provided to them? Do you feed it back into consumption or do you utilize it as savings extracted through the public sector to deal with your investment program?

**Senator Grafstein:** It might be a quick fix on debt.

**Mr. Barber:** Yes.

**Senator Grafstein:** Just one final question, Mr. Chairman, if I might. Mr. Barber, you commented very favourably on the Baker plan. How do you feel about the Garcia Peruvian plan?

**Mr. Barber:** I would say that in looking at the Garcia Peruvian plan you are looking at a statement, "I shall only pay out what I think I can pay." I would say—and again this is a personal view—that this is an unrealistic approach to dealing with what is an international problem. I mean, Peru does not exist on Mars. It exists on Earth and it has to have external relationships. It cannot exist on a total self-sufficient basis. It has to import. It is going to need trade credit, it is going to need something, and therefore it has to maintain some sort of relationship with the external finance world, and I believe it is better to maintain that sort of relationship on the basis of discussion and rapport than on the basis of confrontation. Other people believe that confrontation does it well. It is a matter of choice.

**Senator Grafstein:** Would you just comment briefly on the current status of trade between the Caribbean nations and Cuba? Is there any?

**Mr. Barber:** I would say that apart from Guyana, there is very little.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Grafstein. Before I call upon Senator Lapointe, I should like to say, Mr. Barber, that when you were talking about certain changes being made down there, I was glad you did not mention any change in the production of your most excellent product, rum.

**Senator Grafstein:** I thought you were going to say cigars.

**The Deputy Chairman:** I also hope that Canadians who like that product will be able to get more easily the real thing rather than that which is mixed and homogenized and sometimes, I am afraid, adulterated.

Senator Lapointe.

**Senator Lapointe:** Mr. Barber, have you registered a net improvement in the attitude of the people of Jamaica towards tourists, because we are still under the impression that in the capital city it is not very safe, especially for women?

**Mr. Barber:** It runs on two levels. First of all, there is the level of the employees who have a very direct relationship with

[Traduction]

est peu vraisemblable que la Jamaïque et la Barbade—la Trinité-et-Tobago fait exception—deviennent un jour tout à fait autonomes sur le plan du pétrole. Elles sont des importateurs nets de pétrole. En ce sens, la chute des prix du pétrole sera à leur avantage. La véritable question est la suivante: Comment ces pays vont-ils utiliser cet avantage? Doit-on s'en servir pour stimuler la consommation ou l'utiliser comme des économies provenant du secteur public pour les fins du programme d'investissement?

**Le sénateur Grafstein:** Ils pourraient s'en servir pour éponger une partie de leur dette.

**M. Barber:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Une dernière question, monsieur le président. Monsieur Barber, vous vous êtes dit favorable au plan Baker. Que pensez-vous du plan péruvien Garcia?

**M. Barber:** Selon moi, le plan Garcia se ramène à une simple affirmation: «je ne paierai que ce que je crois pouvoir payer.» A mon avis—mais j'exprime encore une opinion personnelle—il s'agit d'un moyen irréaliste de s'attaquer à un problème international. Après tout, le Pérou n'est pas situé sur la planète Mars. Il ne peut pas exister uniquement par lui-même. Il doit entretenir des relations avec l'extérieur. Il doit importer des marchandises. Il va devoir obtenir des crédits commerciaux et il devra satisfaire des besoins. Il devra donc entretenir des relations, quelles qu'elles soient, avec les milieux financiers internationaux; j'estime que la discussion est préférable à l'affrontement. D'autres préfèrent l'affrontement. C'est une question de choix.

**Le sénateur Grafstein:** Pourriez-vous dire quelques mots sur l'état actuel du commerce entre les pays des Antilles et Cuba? Y a-t-il des échanges commerciaux entre ces pays?

**M. Barber:** Exception faite de la Guyane, il n'y en a presque pas.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Grafstein. Avant de céder la parole au sénateur Lapointe, j'aimerais vous dire, monsieur Barber que lorsque vous avez parlé de certains changements qui sont en train d'être apportés dans les Antilles, j'ai été soulagé de constater que vous n'avez pas parlé du produit le plus réputé qui y est fabriqué, à savoir le rhum.

**Le sénateur Grafstein:** Je croyais que vous alliez dire les cigares.

**Le vice-président:** J'espère aussi que les Canadiens qui aiment le rhum pourront se procurer plus facilement le véritable rhum antillais au lieu du rhum mélangé, homogénéisé et, parfois même, frelaté sur lequel ils doivent se rabattre.

Sénateur Lapointe.

**Le sénateur Lapointe:** Monsieur Barber, avez-vous remarqué un changement d'attitude favorable parmi la population jamaïcaine à l'égard des touristes? Nous avons encore l'impression que la capitale n'est pas sûre, surtout pour les femmes.

**M. Barber:** Cette question comporte deux aspects. D'une part, il y a les employés qui ont des rapports directs avec les

[Text]

the tourists, in tourist services as such, hotels, and so on. There we have seen a tremendous improvement, and it happens to be an area that the tourist board has singled out for special attention. However, the other level, which is the security level, is a Jamaica-wide problem. It is not the case that the tourists are being singled out for attention, but we admit that to the extent that the tourist gets mugged, it has repercussions which are different to when I get mugged. Consequently, in the tourist area they have stepped up security, and so on, in order to ensure that this sort of incident is minimized.

**Senator Lapointe:** Has the tourism industry improved in the last few years?

**Mr. Barber:** Tourism has improved phenomenally since 1981. Our growth in 1985 was not as high as we expected it to be, largely because of what we call the petroleum problems which occurred in January of 1985 in which a number of people protested against the government, and which was blown up in the press. It happened for one day. It was a demonstration, but it was blown up in the press, and consequently the growth that we were looking for did not materialize. We did get growth. If you look at where we were in 1980 and where we are now, you will find a tremendous improvement. What we are worried about is moving to the future, because Jamaica's target in that program is to attain just over 1.2 million tourists by 1988.

**Senator Lapointe:** Are you also improving your facilities in order to receive tourists?

**Mr. Barber:** Oh, yes. They are improving the rooms. They have rehabilitated the rooms. The areas where tourist services have been provided for recreation have been restored. The internal transportation services have been tremendously improved—at the expense of the external account, of course. Looking at it as a banker, I think of the imports of vehicles, but one must know that they do generate foreign exchange and therefore they are the net position. However, the facilities available to tourists have improved.

**Senator Lapointe:** Does a rivalry exist between Caribbean countries and Latin American countries in your relations, let us say, with the Inter-American Development Bank?

**Mr. Barber:** No, I would not say that there is a rivalry. We mutually support each other in trying to exact resources from the developed countries, the industrial countries.

**Senator Lapointe:** Do you have regular relations with the Latin American countries?

**Mr. Barber:** Yes, we have regular relations with the Latin American countries. In point of fact, there are three members of the Latin American group now in the Caribbean Development Bank: Colombia, Venezuela and Mexico. Jamaica has bilateral relationships with Mexico, Colombia and Brazil. Jamaica has trading relations with them, too. We have not got much with Argentina. Peru and Chile are on the other side of the continent and we don't have much relationship with them. But certainly in the regional fora, the Inter-American

[Traduction]

touristes, par exemple dans les hôtels et ainsi de suite. A ce niveau, nous avons constaté une amélioration remarquable; il s'agit d'un secteur auquel l'Office de tourisme a décidé d'accorder une attention particulière. D'autre part, il y a l'aspect de la sécurité qui est malheureusement un problème national. Il n'est pas vrai que les touristes font l'objet d'une attention particulière, mais il faut admettre que les agressions dont ils sont victimes n'ont pas les mêmes répercussions que celles dont je pourrais être victime. Par conséquent, dans le secteur touristique, nous avons pris des mesures de sécurité supplémentaires afin d'éviter que ce genre d'incident ne se répète pas trop souvent.

**Le sénateur Lapointe:** L'industrie touristique de la Jamaïque a-t-elle obtenu de meilleurs résultats ces dernières années?

**M. Barber:** Le tourisme a augmenté de façon phénoménale depuis 1981. L'an dernier, toutefois, notre taux de croissance n'a pas été aussi élevé que nous l'avions prévu, principalement à cause de ce que nous appelons les émeutes pétrolières de janvier 1985, au cours desquelles un certain nombre de personnes ont protesté contre le gouvernement, et dont la presse a exagéré l'importance. Ces émeutes n'ont duré qu'une journée. A cause de la façon dont la presse a rapporté ces incidents, notre taux de croissance n'a pas été aussi élevé que prévu. Par rapport à 1980, la situation s'est améliorée de façon remarquable. Pour le moment, nous nous préoccupons de l'avenir, parce que l'objectif visé par la Jamaïque sur le plan touristique consiste à attirer un peu plus de 1,2 million de touristes d'ici 1988.

**Le sénateur Lapointe:** L'infrastructure touristique subit-elle aussi des améliorations?

**M. Barber:** Oui. Les chambres sont restaurées, les lieux où sont fournis des services touristiques récréatifs sont rénovés, les services de transport sur l'île ont été considérablement améliorés, au détriment, toutefois, du compte des opérations avec l'étranger. En tant que banquier, je songe aux importations de véhicules, mais il faut reconnaître que ces importations génèrent des devises étrangères; il y a donc un équilibre. Toutefois, les installations touristiques ont été améliorées.

**Le sénateur Lapointe:** Existe-t-il une certaine rivalité entre les pays des Antilles et les pays d'Amérique latine sur le plan des relations qu'ils entretiennent avec la Banque interaméricaine de développement?

**M. Barber:** Je ne crois pas. Nous nous aidons mutuellement à obtenir des ressources des pays industrialisés.

**Le sénateur Lapointe:** Avez-vous des contacts périodiques avec les pays d'Amérique latine?

**M. Barber:** Oui. En fait, parmi les membres de la Banque de développement des Caraïbes, il y a trois pays d'Amérique latine, à savoir la Colombie, le Venezuela et le Mexique. La Jamaïque a des relations bilatérales avec le Mexique, la Colombie et le Brésil. Elle a également des relations commerciales avec ces pays. Nous n'avons guère de contacts avec l'Argentine, ni avec le Pérou et le Chili qui sont situés de l'autre côté du continent. Mais il ne fait aucun doute qu'au sein des instances régionales que sont la Banque interaméri-



[Text]

Development Bank, the OAS, and so on, we mutually support each other in terms of policies and programs.

**Senator Lapointe:** And they do not give preference to Latin American countries?

**Mr. Barber:** No, I would not say that they give preference. That has not been my experience with the Inter-American Development Bank. I have been working with the Inter-American Development Bank now for, gracious me, 12 or more years and I have never experienced that preference.

**Senator Lapointe:** Do you have to improve your productivity? How is your productivity? Is it very low?

**Mr. Barber:** Productivity certainly has to be improved. It has to be improved particularly in the export area if we are to become competitive. Internally, I would say that productivity, in terms of building construction, has to be improved because you are reaching a position where rent is pushing the cost index fairly forcefully, and this can only be addressed through productivity.

**Senator Lapointe:** In your presentation you used the words "structure", "restructure" and "structural" many, many times. What do you mean, basically, by restructuring of your economy?

**Mr. Barber:** I would say that we mean three things. First of all, there is getting what the economists call the macro relationships in proper perspective, getting your exchange system, getting your pricing system in proper perspective, eliminating the administrative constraints on the entrepreneur, import licensing, price controls, and that sort of thing. That is at one level, what we call the macro issues.

At another level the structuring means the extent to which the market mechanism, through pricing, facilitates a switch of resources resulting, for example, in the expansion of one sector as opposed to another sector. Right now we are trying to switch resources into what we call export-oriented areas rather than production for domestic consumption. Again, that is a restructuring arrangement. For example, restructuring is going on in the agricultural sector, switching land resources out of sugar and bananas into winter vegetables and into other agricultural products which can support an agri-industry complex. Those are the sort of issues which we address when we talk about restructuring or structural adjustment.

**Senator Lapointe:** Are you putting a curb on the importation of luxury items for the rich classes?

**Mr. Barber:** We do not put a curb on it. We use the market mechanism. That is what is being used now. Your exchange rate is one barrier and your import or tariff structure is another barrier. So if you have a flexible exchange system as we have, and it depreciates because of economic conditions, it certainly makes these luxury items more expensive. In addition to that, we have tariffs. Tariffs have recently been moved in a tremendous way by the Minister of Finance on luxury items rather than using quantitative controls.

[Traduction]

caine de développement, l'OEA ainsi que d'autres nous nous soutenons mutuellement au niveau des politiques et des programmes.

**Le sénateur Lapointe:** Ces organismes ne donnent-ils pas la préférence aux pays d'Amérique latine?

**M. Barber:** Je ne le crois pas. Je ne l'ai pas constaté à la Banque interaméricaine de développement où je travaille depuis plus de douze ans.

**Le sénateur Lapointe:** Votre taux de productivité a-t-il augmenté? Quel est-il? Est-il très bas?

**M. Barber:** Il ne fait aucun doute que nous devons l'augmenter, surtout au chapitre des exportations, si nous voulons devenir concurrentiels. Sur le marché intérieur, il faut que notre taux de productivité dans le domaine de la construction augmente parce qu'au point où nous en sommes rendus, les loyers font monter l'indice des coûts assez fortement. C'est la seule façon de régler le problème.

**Le sénateur Lapointe:** Dans votre exposé, vous avez utilisé à maintes reprises les termes «structure», «restructuration» et «structurel». Qu'entendez-vous exactement par restructuration de l'économie?

**M. Barber:** Nous faisons allusion à trois choses. Premièrement, il faut situer dans le contexte approprié ce que les économistes appellent les relations globales. Il faut ajuster le régime de change et le régime de tarification, supprimer les contraintes administratives dont l'entrepreneur fait l'objet, les licences d'importation, les contrôles des prix et ainsi de suite. Ce sont ce que nous appelons les questions globales.

Deuxièmement, la restructuration se rapporte à la mesure dans laquelle les mécanismes du marché facilitent, au moyen de la tarification, le transfert des ressources pour favoriser, par exemple, l'essor d'un secteur au lieu d'un autre. À l'heure actuelle, nous tentons de transférer des ressources dans ce que nous appelons les secteurs à vocation exportatrice au lieu des secteurs dont la production est destinée au marché intérieur. Encore une fois, il s'agit d'une restructuration. Ainsi, le secteur agricole est en train d'être restructuré en ce sens que les ressources qui étaient allouées à la production sucrière et bananière sont transférées aux producteurs de légumes d'hiver et d'autres produits agricoles capables de soutenir une industrie agro-alimentaire. Ce sont à des questions de cette nature que nous songeons lorsque nous parlons de restructuration ou d'ajustement structurel.

**Le sénateur Lapointe:** Limitez-vous les importations d'articles de luxe destinés à la classe supérieure?

**M. Barber:** Non. Nous utilisons le mécanisme du marché. Le taux de change constitue un obstacle et la structure tarifaire en est un autre. Nous avons un régime de change flexible, et si notre monnaie est dévaluée à cause de certains facteurs économiques, il s'ensuit une hausse du coût d'achat de ces articles de luxe. Il y a aussi les tarifs douaniers. Le ministre des Finances a récemment fortement haussé les tarifs douaniers frappant les articles de luxe, au lieu de limiter les importations comme telles.

[Text]

**Senator Lapointe:** One final question: Do you have too many people in the administration or in the government?

**Mr. Barber:** Yes. I don't know if one could say too many people, but certainly the government has to become more efficient. We have a staff adjustment program under a public administration project financed by the World Bank. This program is addressing manpower requirements and the system and procedures of government to make the government more efficient, to enable it to do its work with fewer people.

**Senator Lapointe:** Thank you.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Lapointe. One of our members has asked for the floor for the beginning of a brief second round, but before calling on him I would like to avail myself of the privilege which Senator Van Roggen always uses and direct a question to our witness myself.

I suppose it can be said that while Canada had to have a special relationship with the United States and with the United Kingdom, we chose first to have a special relationship with the Caribbean, the West Indies. As you know, down through the years we have had summit meetings here in this very building and, in fact, in the old one which this one replaced, meetings of the leaders of Canada and the British West Indies, as they called them. One reads the records of those meetings and notes the great optimism that things would develop, that more trade would follow, and that that emotional and sentimental tie would become stronger in the economic and practical fields. As late as 16 years ago, this very committee did a tremendously valuable study on the relationship between the two areas, and yet when one consults the statistics one finds that there are difficulties and that these dreams are not readily being realized.

I noticed in your own evidence that you mentioned getting to the Toronto market, as far as is possible, and that seems to be an inevitable restraint.

Have you any comments or suggestions that might be helpful to legislators in this country who believe that there is value in underlining in a practical way that special relationship between our two groups, or can we do very much in the realities of the day?

**Mr. Barber:** Let me first comment on what we now have in terms of products for export to Canada. I understand that the traditional products of rum, tobacco, coffee, and so on, face certain problems in terms of the internal administrative arrangements within the country. I believe that that is a starting point: to what extent those internal administrative arrangements can be modified in order to facilitate the export of traditional products which Jamaica or the Caribbean would wish to export to Canada within the preferential arrangements which exist.

In terms of the non-traditional products, however, we have a different problem. We have a problem not so much of the market, but a problem of developing the supply and promoting the supply of the product. I think one of the things we have to

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** J'ai une dernière question. Y a-t-il trop d'employés au sein de l'administration ou du gouvernement?

**M. Barber:** Oui. Je ne sais pas si l'on peut dire qu'il y en a trop, mais le gouvernement doit absolument devenir plus efficient. On a mis en place un programme d'adaptation de la main-d'œuvre dans le cadre d'un projet d'administration publique financé par la Banque mondiale. Les responsables de ce programme examinent les besoins en main-d'œuvre, ainsi que les moyens à prendre pour rendre le gouvernement plus efficace, pour l'aider à exécuter ses fonctions avec un personnel réduit.

**Le sénateur Lapointe:** Je vous remercie.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Lapointe. Un autre sénateur aimerait prendre la parole, mais avant de la lui donner, j'aimerais me prévaloir du privilège auquel le sénateur van Roggen a toujours recours, et poser moi-même une question à notre témoin.

Je suppose qu'il est permis d'affirmer que le Canada a dû établir des liens particuliers avec les États-Unis et le Royaume-Uni, mais qu'il a d'abord choisi de nouer des relations spéciales avec les pays des Antilles. Comme vous le savez, il y a longtemps que des réunions au sommet se déroulent dans l'édifice où nous sommes aujourd'hui, et même dans l'édifice que celui-ci remplace. À ces réunions ont participé des dirigeants du Canada et des Antilles. À la lecture des procès-verbaux de ces réunions, on constate qu'il y avait beaucoup d'optimisme. On croyait que les échanges commerciaux s'accroîtraient et que les liens sentimentaux se raffermiraient dans les secteurs économique et technique. Il y a seize ans de cela, le comité dont nous faisons partie a fait une étude extrêmement valable des relations entre les deux secteurs, et si l'on regarde les statistiques, on constate qu'il y a des difficultés et que ces rêves ne sont pas faciles à réaliser.

Au cours de votre témoignage, vous avez parlé de la possibilité d'exporter, dans la mesure du possible, sur le marché torontois. Cela semble être difficile.

Avez-vous des commentaires ou des suggestions à faire aux législateurs canadiens qui jugent important de souligner de façon concrète ces liens spéciaux entre nos deux groupes, ou croyez-vous qu'il n'y a pas grand-chose à faire dans la conjoncture actuelle?

**M. Barber:** Permettez-moi d'abord de vous parler des produits que nous exportons au Canada. Je crois savoir que des produits comme le rhum, le tabac et le café que nous exportons depuis longtemps au Canada font face à certaines difficultés attribuables à des arrangements administratifs internes. Je crois qu'il s'agit d'un point de départ: dans quelle mesure peut-on modifier ces arrangements administratifs internes pour faciliter l'exportation au Canada de produits que fabriquent la Jamaïque ou les Antilles dans le cadre des arrangements préférentiels qui sont en vigueur.

En ce qui concerne les produits non traditionnels, toutefois, le problème est différent. Il ne s'agit pas tant d'un problème de débouchés, que d'un problème d'offre. À mon avis, les pays en développement doivent reconnaître une chose: même si certains



## [Text]

recognize in developing countries is that while some are more fortunate than others, they all have a level of entrepreneurship which does not permit the development of manufacturing operations and the seizure of opportunities for export marketing with the speed and alacrity one would wish this done.

It is worse in the African situation than it is in the West Indian situation, but I think that in the West Indian situation we still have that need for a level of entrepreneurship, and that level of entrepreneurship is not something that you can take off the shelf nor can you take it out of the university. It comes from experience and it comes from association, and I believe that that experience and association can only derive from a relationship with areas which have the entrepreneurship developed, in a sense.

I believe that one of the ways in which Canada could help would be—and here I split it into two parts—through a program which is almost the reverse of the CESO program, the Canadian program using the expertise of people who have retired. I think we can have the reverse of that, a program involving those who are moving into this area at the middle management or junior management level in the productive sector, not in the government, because we need people to produce goods and services, not to deal with forms. If in the productive sector they could be brought into the companies and go through that sort of training and associate with the people who are entrepreneurs, the thing would rub off. It is a beginning, a start, and these are the people who can come back to Jamaica and develop and use this sort of training. I think this is a reversal of the CESO program, starting from the beginning rather than at the end. We love the end because it gives us on a short-term basis people who can resolve problems, whereas at the beginning you require a longer-term association for some of the entrepreneurial ability to rub off.

The second aspect of it that I think of is developing, through incentive or other programs, direct foreign assistance at a level of equity, or at whatever participation level Canadian entrepreneurship would wish to make. I know that it is a two-way thing, not only the encouragement at this end but the availability of the facilities, the incentive programs and structures, and the administrative procedures at the Jamaican end to receive and accommodate them. I think those are the two ways I would look at in handling that area.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much. I am now going to call on the Honourable Senator Murray and the Honourable Senator Bosa, who will have, I think, the last question as he had the first, *alpha* and *omega*.

**Senator Murray:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Barber, a few Canadian firms have been doing business in Jamaica and the Caribbean for many years. What have they ever done to develop local entrepreneurship skills that you are talking about?

**Mr. Barber:** Here I cannot be very specific. What I can say is that most businesses in Jamaica, particularly those which have an external relationship, do run a number of management programs, technical programs and skill programs for their par-

## [Traduction]

d'entre eux sont plus riches que d'autres, ils ont tous un niveau d'entrepreneuriat qui ne leur permet pas de mettre au point des activités manufacturières et de saisir des occasions de commercialisation des exportations avec toute la promptitude voulue.

La situation est pire en Afrique, mais je crois que les pays des Antilles doivent se doter d'une capacité d'entreprise. Malheureusement, cette capacité ne s'acquiert pas du jour au lendemain. Elle découle de l'expérience et de l'association et, selon moi, s'acquiert uniquement par le biais des rapports établis avec des régions qui possèdent déjà cette capacité.

L'une des façons dont le Canada pourrait nous aider consisterait—et je divise ici ma réponse en deux parties—à mettre sur pied un programme qui serait pour ainsi dire l'opposé du programme SACO (Service administratif canadien outre-mer) dans le cadre duquel des personnes à la retraite mettent leur expérience au profit d'autres pays. Je crois qu'il serait préférable de créer un programme auquel participeraient des cadres subalternes ou intermédiaires du secteur manufacturier, et non du secteur public, parce que nous n'avons pas besoin de fonctionnaires, mais de personnes capables de fabriquer des biens et des services. Si ces personnes pouvaient être intégrées dans des entreprises et être formées par des entrepreneurs, cela aurait un effet d'entraînement. Elles pourraient ensuite revenir en Jamaïque et dispenser à leur tour ce genre de formation. Ce programme serait tout à fait à l'opposé du programme SACO parce qu'il commencerait par le bas de l'échelle. Nous ne rejetons pas ce programme, parce qu'il nous permet de faire appel à des gens qui peuvent régler des problèmes à court terme, mais nous aimerions que s'établisse une association à plus long terme afin qu'une partie de cette capacité d'entreprise s'acquière progressivement.

J'en arrive au deuxième aspect de la question. Il faut favoriser, par le biais de stimulants ou d'autres programmes, l'aide étrangère directe à un niveau de participation au capital social déterminé par les entrepreneurs canadiens. Je sais que cela se fait dans les deux sens. Il n'y a pas seulement l'encouragement, mais aussi l'existence des installations, les programmes de stimulants et les structures et les procédures administratives en Jamaïque capables de les recevoir. Je crois qu'il s'agit des deux moyens que je prendrais pour régler la question.

**Le vice-président:** Merci beaucoup. Je cède maintenant la parole à l'honorable sénateur Murray et à l'honorable sénateur Bosa qui, ayant posé la première question, pourra poser la dernière.

**Le sénateur Murray:** Merci, monsieur le président. Monsieur Barber, quelques entreprises canadiennes font affaire en Jamaïque et dans les Antilles depuis de nombreuses années. Qu'ont-elles fait pour développer les aptitudes d'entreprise de la population locale dont vous avez parlé?

**M. Barber:** Je ne peux pas vous répondre avec précision. Je puis vous dire que la plupart des entreprises jamaïcaines, surtout celles qui ont des relations avec l'extérieur, ont un certain nombre de programmes de gestion, de programmes techniques

## [Text]

ticular business. They also assist in supporting the management institutions of which we have one in the private sector, the Jamaican Institute of Management, and, of course, there are the normal academic arrangements in the university.

Unfortunately, the entrepreneurial capabilities that one speaks of are things which, I think, have to come from a different sort of association. It is what I call the opening of eyes, that sort of thing. It is certainly very difficult at the academic level in Jamaica, and at the level of the firm. There again you find that the firm is so concerned with producing, marketing and selling goods that the training of staff, which fits into that, and the development of a philosophy and a way of life seem to take a secondary place in the scheme of things. This is why I think so much of reversing the CESO process and getting people into a wider area so that they can absorb the experience from their association with others.

**Senator Bosa:** Mr. Barber, in your presentation you mentioned restructuring the Jamaican economy. You also elaborated on this subject in answer to a question put to you by Senator Lapointe. In speaking of the restructuring of the economy you made reference to the renewal of plant and equipment, saying that it requires capital to do that. I was wondering if you could comment on the fact that Mr. Seaga's free enterprise government would lead to an increase in capital formation in Jamaica, but that apparently this hoped-for capital renaissance has not materialized.

I was wondering if you could make a comment as to what the situation is at the present time, and whether that was caused by internal or international conditions, and whether labour unrest in Jamaica contributed to this lack of capital formation that was hoped for.

**Mr. Barber:** There has been, of course, capital formation. Unfortunately, it has been more heavily biased towards the public sector than the private sector. We have been trying to determine the reason why there has not been this tremendous increase, or great increase of domestic capital formation for the private sector. First of all, looking at foreign direct investment, one looks at the external environment. We asked the external entrepreneurs: Why is it that Jamaica is not the sort of haven for investment that we had hoped it would be? One of the answers you get from them is: If you have problems at home then you deal with those problems before you go and take on other problems, because if you are going to start something you have problems to deal with. Consequently, the external environment does play a part in determining whether someone is prepared, irrespective of the return that he is likely to get, to put his efforts, his time and his energy into an investment in Jamaica.

The other answer we get from them is: Sure, we would like to come to Jamaica, but the administrative procedures are such that you know that you get led around the garden path, in a sense. Consequent upon this, the Prime Minister established what he considers to be a one-stop area. The investor goes to one place only, and that agency works out all his problems with the other agencies in government who have the portfolio

## [Traduction]

et de programmes d'apprentissage pour leurs employés. Elles assurent également leur concours aux établissements de gestion comme le Jamaican Institute of Management du secteur privé. Il y a évidemment les arrangements normaux avec l'université.

Malheureusement, les aptitudes d'entreprise dont on parle s'acquièrent selon moi dans un cadre différent. C'est ce que j'appelle la formation. Cette formation est très difficile au niveau universitaire en Jamaïque et au niveau de l'entreprise. Ces dernières sont si préoccupées par la production, la commercialisation et la vente que la formation du personnel, qui fait partie de leurs activités, et le développement d'une philosophie et d'une façon de vivre semblent avoir une importance secondaire. C'est la raison pour laquelle je crois qu'il faudrait renverser le processus SACO et former les Jamaïcains dans des domaines plus diversifiés pour que leur association avec d'autres porte fruit.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Barber, dans votre exposé, vous avez parlé de la restructuration de l'économie jamaïcaine. Vous répondiez à une question du sénateur Lapointe. A ce sujet, vous avez parlé du rajeunissement des usines et de l'équipement et vous avez dit que les entreprises ont besoin d'argent pour le faire. Je me demande si vous pouvez nous dire pourquoi la renaissance du marché des capitaux jamaïcains souhaitée par le gouvernement de M. Seaga ne s'est pas produite.

Pourriez-vous nous décrire la situation actuelle et nous dire si elle est causée par des facteurs internes ou internationaux, ou si les troubles qu'a connus la Jamaïque en sont la cause.

**M. Barber:** Il y a eu formation de capitaux. Malheureusement, c'est surtout le secteur public qui en a profité. Nous avons tenté de déterminer pourquoi cette importante augmentation n'a pas eu lieu dans le secteur privé. Premièrement, à propos des investissements étrangers directs, nous avons demandé aux entrepreneurs étrangers pourquoi la Jamaïque n'est pas devenue le genre de refuge que nous voulions créer sur le plan des investissements? On nous a répondu ceci: Si vous avez des problèmes intérieurs, vous devez d'abord vous en occuper avant de régler d'autres problèmes, parce qu'avant de commencer quelque chose, il faut régler les problèmes existants. Par conséquent, les conditions extérieures jouent un rôle important pour ce qui est de déterminer si une personne est prête, indépendamment des résultats qu'elle obtiendra, à déployer des efforts pour investir en Jamaïque.

L'autre réponse que nous obtenons est la suivante: Nous aimerions bien investir en Jamaïque, mais la bureaucratie est telle que nous sommes sûrs d'être menés en bateau, dans un sens. Par conséquent, le Premier ministre a créé un organisme auquel l'investisseur peut s'adresser. Cet organisme règle tous les problèmes de l'investisseur avec les autres organismes du gouvernement qui sont responsables de certains aspects des questions auxquelles l'investisseur s'intéresse.



[Text]

and policy responsibility for the particular aspects of issues that the investor is interested in.

It is working. It is not working as well as we would wish it to, and, in fact, when I left they had put in place an inquiry into the reasons why the procedures are not as smooth and not as encouraging as we would want them to be.

In looking at the domestic scene, the domestic entrepreneur also makes the point about the procedures that he has to go through in dealing with new investments or expansion of his plant, particularly if he wants to secure incentives, or what-have-you, within the government's program. Therefore, that seems to reinforce the view on the administrative obstacles which the external entrepreneur has complained about.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, just two quick questions, and they are unrelated. I understand that Jamaica has an unemployment rate of something like 30 per cent, which is very high by Canadian standards. What does the Jamaican government do to encourage the establishment of labour-intensive industries, to attract labour-intensive industries in Jamaica in order to reduce this high unemployment rate, which may be the cause of labour unrest?

My second question, which is unrelated, is this. You made reference to Lomé. Lomé is the capital of Togo, is it not? You said that there have been three conferences in Lomé.

**Mr. Barber:** To deal with Lomé first, Lomé is, as you say, the capital, but it is the term that they use to describe the convention between the EEC and the countries which were former colonies of EEC countries. It gives places like Jamaica, under the Lomé convention, entry into the EEC markets on preferential terms: arrangements with regard to sugar, arrangements with regard to bananas, et cetera. It is just the name that they apply to the convention.

**Senator Bosa:** I did not pay as much attention as I ought to have paid. When you described the Lomé convention, I thought it was the Lomé conference.

**Mr. Barber:** On your first question, one recognizes the high level of unemployment. Thirty per cent seems to be a little high to me, but it is anywhere between 27 and 30 per cent, so I will accept that particular ratio.

The impact of unemployment on investment is one of the factors that is taken into account in determining the level of incentives that you should give an entrepreneur, and certainly labour-intensive rather than capital-intensive proposals are rated more highly on the incentive scale. In addition to that, the government itself is addressing this issue of unemployment through special programs, programs which attempt to enhance or develop the skills particularly of the young persons who have come out of school and have no jobs to go to. The particular program is one that Mr. Seaga introduced two years ago. He calls it the "heart program," and it is financed through a special poll tax. It is running fairly well and it is turning out self-employed persons such as hairdressers, shoemakers and the like. I think that that is an area which Jamaica and a number of countries may have to address in dealing with this burgeoning unemployment problem. We must get people into the

[Traduction]

Nous obtenons des résultats, qui ne sont pas aussi bons que nous le souhaiterions. En fait, lorsque je suis parti, on venait d'instituer une enquête sur les raisons pour lesquelles les choses ne se passent pas aussi bien que nous le souhaiterions.

Sur le plan national, l'entrepreneur jamaïcain subit lui aussi les effets des étapes qu'il doit franchir pour faire de nouveaux investissements ou agrandir son usine, surtout s'il veut obtenir des stimulants gouvernementaux. Voilà qui semble confirmer les obstacles administratifs dont les entrepreneurs étrangers se plaignent.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, j'ai deux autres questions. Elles sont courtes et n'ont aucun lien entre elles. Je crois savoir que la Jamaïque a un taux de chômage d'environ 30 p. 100, ce qui est très élevé d'après les normes canadiennes. Que fait le gouvernement jamaïcain pour favoriser la création d'industries à forte intensité de main-d'œuvre, pour attirer ce genre d'industries en Jamaïque afin de réduire ce taux de chômage élevé, qui pourrait être la cause de l'agitation ouvrière?

Ma deuxième question est la suivante: Vous avez parlé de Lomé, qui est la capitale de Togo, je crois. Vous avez dit qu'il y a eu trois conférences à Lomé.

**M. Barber:** Commençons par Lomé. Comme vous le disiez, Lomé est la capitale du Togo, mais ce terme désigne aussi la convention qui lie la CEE et les pays qui sont d'anciennes colonies de pays membres de la CEE. En vertu de la convention de Lomé, des pays comme la Jamaïque ont accès aux marchés de la CEE à des conditions préférentielles: des arrangements sont conclus pour l'exportation du sucre, des bananes, etc. C'est le nom qui est donné à la convention.

**Le sénateur Bosa:** J'aurais dû être plus attentif. Lorsque vous avez décrit la convention de Lomé, je pensais que vous parliez de la conférence de Lomé.

**M. Barber:** A propos de votre première question, il est vrai que le taux de chômage est élevé en Jamaïque. Toutefois, le chiffre de 30 p. 100 m'apparaît un peu exagéré. Néanmoins, comme le taux de chômage varie entre 27 et 30 p. 100, je ne le conteste pas.

Les répercussions du taux de chômage sur les investissements doivent être prises en considération pour déterminer le niveau des stimulants qu'il faut donner à un entrepreneur, et il est certain que les projets de création d'industries à forte intensité de main-d'œuvre reçoivent un meilleur accueil que les projets de création d'industries à forte intensité de capital. En outre, le gouvernement tente de régler le problème du chômage en créant des programmes spéciaux visant surtout à aider les jeunes qui ont terminé leurs études et qui sont sans emploi à acquérir des compétences. L'un de ces programmes a été mis sur pied il y a deux ans par M. Seaga et il est financé au moyen d'une taxe de vote spéciale. Il permet d'obtenir des résultats assez concluants et de former des personnes comme des coiffeurs, des cordonniers, etc. Je crois qu'il s'agit d'une question que la Jamaïque et d'autres pays doivent examiner lorsqu'ils s'attaquent au problème du chômage. Nous devons

[Text]

self-employed category, since we do not have the areas where they can be absorbed as employees.

**Senator Bosa:** You have in mind small businesses.

**Mr. Barber:** Small businesses, that is right.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Bosa. It is my pleasure to thank you, Mr. Barber, on behalf of the committee. We have learned from your experience, from your insights and from your interest in and concerns for matters which are important to us. We thank you for coming. It is very helpful to us not only to have you reflect upon your experience in and views concerning the international organizations, but to give us some special insight into a country we are really fond of; namely, our fellow Commonwealth state of Jamaica. Thank you most wholeheartedly for being with us and for helping us in this eternal study upon which we have embarked. In saying that, I note your comment about the amplitude of our agenda.

To my colleagues I can only pass on the word that the chairman will be in the chair next Tuesday. We will have before us two witnesses. I should like to mention that Mr. J. de Larosière of the IMF will have only 45 minutes with us, so we will have to begin with the same commendable promptitude that we had today. Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

apprendre à la population à se débrouiller par elle-même, puis-que le marché du travail ne peut pas les absorber en tant qu'employés.

**Le sénateur Bosa:** Vous songez aux petites entreprises.

**M. Barber:** En effet.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Bosa. Au nom des membres du comité, je désire vous remercier de nous avoir fait part de votre expérience et de vos réflexions sur des questions qui nous tiennent à cœur. Nous vous remercions d'être venu. Votre visite nous a permis non seulement de connaître vos opinions sur les organisations internationales, mais aussi d'en apprendre un peu plus sur un pays que nous aimons beaucoup et qui fait lui aussi partie du Commonwealth. Nous vous remercions de tout cœur de nous avoir aidés dans cette étude sans fin que nous avons entreprise. A cet égard, je prends note de vos commentaires sur l'ampleur de notre ordre du jour.

Je tiens à préciser à mes collègues que le président sera de retour mardi. Deux témoins comparaitront devant nous. Je tiens à préciser que M. J. de Larosière du FMI pourra nous consacrer 45 minutes seulement. Nous devons donc être tous aussi expéditifs qu'aujourd'hui. Je vous remercie.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Horace Barber, Alternate Executive Director, World  
Bank, Washington, D.C.

M. Horace Barber, directeur exécutif suppléant, Banque  
mondiale, Washington, D.C.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, March 4, 1986

Le mardi 4 mars 1986

**Issue No. 6**

**Fascicule n° 6**

**Fifth proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déferées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 4, 1985

(41)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:00 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Grafstein, Haidasz, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Muir, Murray, Rowe, van Roggen and Yuzyk. (13)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Frith, Godfrey, MacDonald, Olson, Simard and Steuart. (6)

*In attendance:* Mr. Claude Isbister, Special advisor to the Committee. *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director; and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witnesses:*

Mr. Jacques de Larosière, Managing Director, International Monetary Fund, Washington, D.C;

Mr. John P. Lipsky, Vice-President, Salomon Brothers Inc., New York.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Mr. de Larosière who made a statement and answered questions. Mr. de Larosière withdrew. The Chairman then introduced Mr. Lipsky who also made a statement and answered questions.

At 1:40 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m., Tuesday, March 11, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 MARS 1986

(41)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires extérieures se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Grafstein, Haidasz, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Muir, Murray, Rowe, van Roggen et Yuzyk. (13)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Frith, Godfrey, MacDonald, Olson, Simard et Steuart. (6)

*Également présents:* M. Claude Isbister, conseiller spécial auprès du Comité. *Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur; et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

M. Jacques de Larosière, directeur exécutif, Fonds monétaire international, Washington (D.C.);

M. John P. Lipsky, vice-président, Salomon Brothers Inc., New York.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente M. de Larosière qui fait une déclaration et répond aux questions. M. de Larosière s'absente. Le président présente alors M. Lipsky qui fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

A 13 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures le mardi 11 mars 1986.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 4, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11.00 a.m. to examine Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we continue our study of Canada's involvement with international financial institutions. We are exceedingly fortunate today, quite unexpectedly, to be able to have Mr. Jacques de Larosière appear before the committee. He, as you know, is the Managing Director of the International Monetary Fund. Mr. de Larosière is in Ottawa for meetings with ministers and officials today, and must leave the meeting at 12 noon sharp.

After a distinguished public service career in France, Mr. de Larosière began his first term as Managing Director of the International Monetary Fund in 1978, and has since been appointed to a second five-year term. In France, he previously served as Director of the French Treasury, and prior to his appointment as Managing Director of the International Monetary Fund, he was connected with the IMF as France's alternate governor. In that capacity he was Chairman of the deputies of the Group of 10 between 1976 and 1978.

We are also pleased to welcome before the committee this morning Mr. John Lipsky, Vice-President, Salomon Brothers, New York. Mr. Lipsky was to be our only witness today, and has kindly made way for Mr. de Larosière's appearance. We will be hearing from Mr. Lipsky immediately following Mr. de Larosière's presentation, when I will introduce him in more detail.

With those opening remarks, I call on Mr. de Larosière to make his opening statement, after which he will be available to answer questions from members of the committee and others.

**Mr. Jacques de Larosière, Managing Director, International Monetary Fund:** Thank you for your extremely kind words, and thank you for having set aside a little time to listen to me in this very informal session. I will be very brief because I think that you might be more interested in asking questions and listening to my answers than being bothered by a heavy presentation.

I am the Managing Director of the International Monetary Fund, which is an institution that has a number of functions. Perhaps the major function of the IMF is to be what we call an agent of adjustment in the system, which means that we are an institution that has the function to ask its member countries, especially those who are borrowing from the International Monetary Fund, to adjust their domestic economic policies in a way that will restore balance of payments viability so that the moneys we hand to them can be repaid in the normal framework—let us say, of three, five, seven years—which is the one under which we operate.

We have a large membership consisting of 149 member countries, which is really the whole of the world less the Soviet

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 mars 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin notre étude de l'engagement du Canada à l'égard des institutions financières internationales. Nous avons la chance inespérée d'avoir aujourd'hui avec nous M. Jacques de Larosière. Comme vous le savez, il est directeur exécutif du Fonds monétaire international. Il est aujourd'hui à Ottawa parce qu'il doit rencontrer des ministres et des hauts fonctionnaires et il devra donc nous quitter à midi juste.

Après avoir fait une brillante carrière dans la fonction publique en France, M. de Larosière a entrepris un premier mandat de directeur exécutif du Fonds monétaire international en 1978 et il a depuis été nommé au même poste pour un deuxième mandat de cinq ans. En France, il a été directeur du Trésor et avant d'en être nommé directeur exécutif du FMI, il en était gouverneur suppléant pour la France. A ce titre, il a présidé la délégation au Groupe des dix entre 1976 et 1978.

Nous sommes également heureux d'accueillir ce matin M. John Lipsky, vice-président de la Solomon Brothers de New York. Il devait être notre seul témoin aujourd'hui et il a bien voulu que M. de Larosière compare en premier. Immédiatement après l'exposé de M. de Larosière, nous entendrons M. Lipsky, que je vous présenterai alors.

Cela dit, je demanderai à M. de Larosière de faire sa déclaration préliminaire, après quoi il pourra répondre aux questions des membres du comité.

**M. Jacques de Larosière, directeur exécutif du Fonds monétaire international:** J'apprécie votre amabilité et vous remercie de m'avoir réservé un peu de votre temps. Je serai très bref, car vous préférez sûrement poser des questions que subir un exposé laborieux.

Je suis directeur exécutif du Fonds monétaire international, institution à multiples facettes. En premier lieu, le FMI doit être ce que nous appelons un agent d'ajustement au sein du système; il a pour fonction de demander aux pays membres, notamment à ceux qui y empruntent, de rajuster leur politique économique intérieure de manière à rétablir l'équilibre des paiements de sorte que les sommes que nous leur prêtons puissent être remboursées dans le cadre normal, soit au bout de trois, cinq ou sept ans, disons, cadre dans lequel nous fonctionnons.

Nous avons 149 pays membres, soit presque le monde entier, moins l'Union Soviétique et ses satellites immédiats, quoique



## [Text]

Union and its immediate satellites, although we have countries such as Hungary, Romania, China, Yugoslavia, and we are about to have Poland. So, we have a wide membership.

We have that other unique function of asking each member to put in order their domestic economic policies so that they can restore a better balance of payments situation over the medium run. In other words, we are a financial institution that lends moneys on its capital, but we lend those moneys with conditions. That is what sometimes one calls "fund conditionality".

We are close to the World Bank, which is the investment institution of the Bretton Woods system, because we have to work very closely with the World Bank on our member countries; they are looking more at the investment side, at some sectoral structural adjustments, whilst we are looking more at the general framework of economic policies. But, of course, the two things have to mesh, and that is why the question of collaboration between the Fund and the World Bank is so obviously important.

We have been extremely busy since 1982 in handling what one calls the debt crisis. As you know, an enormous amount of overborrowing took place during the 1970s and early 1980s, and when the recession came in 1979-80—when interest rates climbed and commodity prices came down—countries that had overextended their borrowing position got into deep trouble.

The International Monetary Fund has been, I think, helpful in dealing with that debt crisis in doing a few simple things: One thing was to tell countries in 1982-83: "You have to adjust to economic realities as they are and not as the financial puffed figures of the 1970s let you believe that they were. So, you have to start correcting some fundamental distortions in your economies; you have to put your exchange rates right; you have to give the proper incentives to your producers; and you have to limit the consumption that is excessive in terms of your capacities to finance that consumption in terms of your mounting debt service. So, you have to adjust."

The second thing we said, Mr. Chairman, to the financiers of the system was that: "You have clients all around the world who are in difficult straits. You have, in a way, accompanied them in those over-extended policies, and now you have to give them some time, as it is true in domestic relations, to adjust to those new realities, and you have to reshape your schedule of repayments. You have to restructure your debt profile over a longer period of time, and you may well have to put new money into those countries if you want to get those debts serviced." I say that because in some cases the debt service was so big that it was impossible for the countries to really honour them without some infusion of new moneys. These concerted actions between the debtors on the one side and the creditors on the other side, on a case-by-case basis, each country being different from the other, has been working reasonably well, in my view.

If we were to look at the current account deficits of the developing countries before the treatment of the crisis—that is, in 1981—we would see that the global aggregate deficit was in the order of \$110 billion. That was not financable because it

## [Traduction]

la Hongrie, la Roumanie, la Chine et la Yougoslavie fassent partie du Fonds, et bientôt la Pologne. Nous avons donc de nombreux pays membres.

Nous avons aussi pour fonction unique de demander à chaque pays membre d'axer sa politique économique intérieure sur un meilleur équilibre des paiements à moyen terme. Autrement dit, le FMI est une institution financière qui prête de l'argent sur ses capitaux moyennant certaines conditions.

La Banque mondiale, soit l'institution d'investissement du système de Bretton Woods, est un organisme avec lequel nous devons travailler très étroitement pour nos pays membres; cette banque est davantage axée sur les investissements, sur les rajustements structurels de certains secteurs, tandis que nous nous occupons davantage du cadre général des politiques économiques. Mais évidemment, les deux doivent concorder, et c'est pourquoi la question de la collaboration entre le Fonds et la Banque mondiale est si importante.

Nous sommes extrêmement occupés depuis 1982 à régler ce qu'on appelle la crise de la dette. Comme vous le savez, des emprunts considérables ont été faits au début des années 70 et des années 80 et lorsque la récession est arrivée en 1979-1980—alors que les taux d'intérêt ont grimpé et que les prix des produits de base ont baissé—les pays qui avaient trop emprunté se sont retrouvés dans le pétrain.

Le Fonds monétaire international a, je pense, contribué à régler la crise de la dette en prenant des mesures simples; il a notamment demandé en 1982-1983 à ses pays membres de s'adapter aux réalités économiques telles qu'elles étaient et non telles que semblaient l'indiquer les chiffres gonflés de 1970 de veiller à corriger des erreurs fondamentales qui étaient glissées dans leurs économies; de redresser leurs taux de change, de fournir les encouragements voulus à leurs producteurs, de limiter toute consommation excessive par rapport à leur capacité de financement et au service de la dette; bref, de s'adapter.

Nous avons ensuite dit, aux financiers, monsieur le président, que leurs clients traversaient une période difficile et que d'une certaine manière, ils les avaient encouragés à emprunter et qu'ils devaient maintenant leur donner du temps, tout comme dans les relations intérieures, pour s'adapter à ces nouvelles réalités. Ils devaient ainsi rééchelonner leur dette, l'étaler sur une plus longue période, et peut-être investir encore de l'argent dans ces pays s'ils voulaient qu'ils honorent leur dette. Dans certains cas, le service de la dette était tellement considérable qu'il était impossible aux pays en cause d'honorer véritablement leur dette sans une autre injection de fonds. L'action concertée des débiteurs et des créateurs—chaque cas étant étudié individuellement puisque chaque pays est différent—est assez efficace à mon avis.

Si nous devons examiner les déficits du compte des opérations courantes des pays en développement avant la crise—c'est-à-dire en 1981—nous verrions que le déficit global était de 110 milliards de dollars. C'était impossible à financer; on



## [Text]

could only be financable with such large infusions of new moneys that the debt situations would have become worse and worse over the years. That situation has been curbed down to something like \$40 billion. That adjustment of \$40 billion *versus* \$110 billion has been taking place in an orderly fashion over the past three and a half years, through countries servicing their debts, the banks rescheduling their profiles of amortizations and the governments and commercial banks lending their support to these actions. As I have said, I think that the case-by-case approach has been working reasonably well.

Secretary Baker of the United States has been asking to revamp that strategy without really changing it. He did so at the last ministerial meeting held in Korea last October. He urged the member countries to put more emphasis, in their economic policy management, upon what he called structuring the reform. He felt that the debt strategy will only work if it shows that, in the event, there is going to be more growth in the countries in question. You cannot ask a country to cut back and cut back if all of the economic actions under its budget or respecting imports eventually cause the country to shrink. There is not, then, the political support for these actions, and, as importantly, I would say, there is not the economic base with which to service the debt in a reasonable fashion over the longer term. Therefore, he has insisted that adjustment policies be geared, as much as is possible, to structural reforms, liberalization of the economies, attraction to foreign investment and to equity, etc.

The second leg of that proposal is to ask the World Bank and the development institutions—of which the International Monetary Fund is not a part because it is more a balance of payments monetary institution than a development institution—to step up their lending to the countries that are the most affected by the debt problem. I think that is quite correct because, if we want to have a structural policy developing towards enhancing the productive base of those countries, we must give them a hand with financing investment. The World Bank is well equipped to do that. He has also asked the financial community, the banks, to give it support; that is, to step up lending to those countries when they are doing the right sort of things in order to facilitate the process of adjustment and to reverse the sort of negative trend that was appearing in 1985, which was really causing a tendency amongst the banks to stop new lending to those countries. After having been very co-operative in 1983 and 1984, there was a sort of withdrawal attitude, or, at least, a non-new lending attitude in 1985, which the Secretary of the United States wanted to reverse. Basically, that strategy is the one that is at hand, and it makes good sense.

Over the past weeks there have been developments which have, in a way, compounded the problem. Those developments have to do with the oil price situation. Indeed, the oil price decline—which has been very sharp, as honourable senators well know—has affected, perhaps more in its negative immediate consequences, that group of debtor countries. In other words, there is a greater concentration of oil exporting countries in the group of debtor countries than there is in the world

## [Traduction]

n'aurait pu le faire qu'en injectant tellement d'argent que la situation de la dette aurait empiré au cours des années. On l'a réduit à quelque 40 milliards de dollars. On s'y est pris systématiquement: au cours des trois dernières années et demie, les pays ont assuré le service de la dette, les banques ont rééchélonné l'amortissement de ces dettes et les gouvernements ainsi que les banques commerciales ont prêté leur concours. Comme je l'ai dit, je pense que cette approche en fonction de chaque cas particulier est assez efficace.

M. Baker, secrétaire des États-Unis, a demandé qu'on améliore cette stratégie sans vraiment la modifier. C'est ce qu'il a demandé au cours de la dernière réunion ministérielle tenue en Corée en octobre dernier. Il a demandé instamment aux pays membres d'insister davantage dans la gestion de leur politique économique sur ce qu'il a appelé la restructuration de la réforme. Il estime que la stratégie de la dette ne sera efficace que s'il se révèle qu'il y a plus de croissance dans les pays en cause. On ne peut demander à un pays de procéder sans cesse à des réductions si l'ensemble des mesures économiques qu'il prend aux termes de son budget ou en ce qui concerne ses importations le fait reculer. De telles mesures ne jouissent alors pas de l'appui politique et, ce qui est tout aussi important, dirais-je, il n'y a pas de base économique permettant d'assurer raisonnablement bien le service de la dette à long terme. Il insiste donc sur des politiques de rajustement axées le plus possible sur les réformes structurales, la libéralisation de l'économie, l'accueil des capitaux étrangers, des valeurs mobilières, etc.

Le deuxième élément de la proposition consiste à demander à la Banque Mondiale et aux institutions de développement—le Fonds monétaire international est plutôt une institution qui s'intéresse à la balance des paiements—d'augmenter les sommes qu'elles prêtent aux pays les plus touchés par le problème de la dette. Je pense que c'est tout à fait correct, parce que si nous voulons avoir une politique structurale qui permette d'améliorer la base productive de ces pays, nous devons leur accorder une aide en matière de financement. La Banque Mondiale est bien placée à cet égard. Il a également demandé aux financiers, aux banquiers, de prêter leur concours, c'est-à-dire d'augmenter les sommes qu'ils prêtent à ces pays quand ceux-ci les investissent bien, afin de faciliter le processus de l'adaptation et de renverser la tendance négative qui se dessinait en 1985 et qui portait les banques à cesser de prêter à ces pays. Après une période de grande collaboration en 1983 et en 1984, les banques étaient plutôt sur la réserve en 1985; elles ne voulaient plus prêter d'argent à ces pays, tendance que voulait renverser le secrétaire des États-Unis. Fondamentalement, cette stratégie est celle qui s'offre à nous et elle a beaucoup de sens.

Ces dernières semaines, il y a eu des faits nouveaux qui, d'une manière, ont compliqué le problème. Il s'agit du prix du pétrole. La baisse du prix du pétrole, qui est très appréciable, comme le savent les honorables sénateurs, cause des préjudices immédiats peut-être davantage à ce groupe de pays débiteurs. Autrement dit, il y a dans le groupe des pays débiteurs une plus grande concentration de pays exportateurs de pétrole que dans le reste du monde. Ainsi, des pays comme le Mexique,

## [Text]

at large. Thus, countries like Mexico, Ecuador, Nigeria and Venezuela—all of the oil exporting countries amongst the group of heavily indebted countries—have to face the new situation. We are working now very closely with the Mexican authorities—which country is, of course, the largest case, if I could put it that way—in order to see how one could shape up an economic policy action on their side which would have a macroeconomic content; that is, which would reduce the fiscal deficit as much as is possible, containing the expansion of money aggregates as much as is possible, leaving the exchange rates and interest rates functioning in their market-related fashion as well as they possibly can, and then intensifying structural actions which clearly are needed to boost the economy towards more production and more attraction of foreign direct investment, etc. Such a plan could be supported by the World Bank, by the Fund, by the other investment institutions and by the commercial bank community. We are in the process of working on these things.

Of course, all of this is not easy to do in one day because the parameters have been changing so rapidly that we must sit down, when things have stabilized somewhat, in order to see how they shape up. I think that we are now involved in that process and are moving in that direction.

These were a few initial words I wanted to say before honorable senators put their questions. As a final word, although I am facing, in my capacity as managing director of the Fund, very difficult individual situations, I am not overwhelmed by pessimism. If you look at things in perspective, you will see that, first of all, the world has enormously adapted to changing circumstances. The reality of facing the hard, true facts has considerably progressed in the minds and mentalities of the citizens of a number of countries over the past few years. I think that there has been an improvement in what we would call, in French, la prise de conscience de la nécessité de s'ajuster. That is something that I think is very important and is different from what I knew when I started my functions in 1978. Secondly, there has been an improvement in the understanding of how the world economy works, how we have interactions between the policy mixes of major industrial countries in the world. We have not yet achieved a harmonized international economic policy amongst the major players that would optimize la chance de succès of the whole system, but we are moving in that direction. There is a little more in the offing, in this regard, than there was previously. I think that if the system could, in the summit or interim meetings, as we call them in our jargon, push the world towards harmonizing economic policy for a better surveillance mechanism, we would certainly be going in the right direction.

Third, there is no doubt that the phenomena, like the oil price reductions, have their beneficial impact on consumers, prices, interest rates and so on, and before overreacting to some sharp developments like the one I have just alluded to in a too abrupt fashion, one should look at all this in perspective and see how the global economy fares once all the inter-relationships have been worked out. That is my opening statement.

## [Traduction]

l'Équateur, le Nigéria et le Vénézuéla, tous des pays exportateurs de pétrole qui font partie du groupe des pays fortement endettés, doivent faire face à la nouvelle situation. Nous travaillons maintenant de très près avec le gouvernement du Mexique, pays qui est évidemment le pire, si je peux dire, pour trouver un moyen d'élaborer une politique économique ayant un contenu macroéconomique, c'est-à-dire qui permettrait de réduire le déficit fiscal le plus possible, limiterait autant que possible l'expansion de la dette, laisserait les taux de change et les taux d'intérêt réagir aux forces du marché tout en intensifiant les mesures structurelles nécessaires pour orienter l'économie vers une plus grande productivité et un plus grand apport de capitaux étrangers, etc. La Banque Mondiale, le Fonds, d'autres institutions d'investissement ainsi que les banques commerciales pourraient appuyer un tel plan. Nous y travaillons actuellement.

Évidemment, ce n'est pas facile à faire du jour au lendemain, car les paramètres changent si rapidement que nous devons prendre le temps de voir comment se présente la situation lorsqu'elle se stabilise un peu. Nous participons maintenant à ce processus et nous nous orientons dans cette direction.

Voilà donc les quelques mots que j'avais à dire avant que les honorables sénateurs posent leurs questions. Bien que je sois devant des situations très difficiles en ma qualité de directeur exécutif du fonds, j'aimerais préciser en conclusion que je ne suis pas pessimiste. Si l'on met les choses en perspective, on constate tout d'abord que le monde s'est considérablement adapté à l'évolution des situations. L'importance de faire face à la réalité, si dure soit-elle, est depuis quelques années beaucoup plus reconnue dans un certain nombre de pays. Il y a eu, je pense, une amélioration par rapport à ce que nous pourrions appeler la prise de conscience de la nécessité de s'ajuster. C'est à mon avis très important et c'est très différent de ce que j'ai connu lorsque je suis entré en fonction en 1978. Deuxièmement, on comprend maintenant mieux comment fonctionne l'économie mondiale, comment réagissent entre elles les diverses politiques des grands pays industriels du monde. Nous n'avons pas encore de politique économique internationale harmonieuse qui permettrait d'optimiser les chances de succès de l'ensemble du système, mais nous nous orientons dans cette direction. À cet égard, il y a plus d'éléments en vue qu'auparavant. Je pense que si l'on pouvait faire en sorte au cours des réunions au sommet ou des réunions tenues dans l'intervalle, que le système pousse le monde vers une harmonisation des politiques économiques qui donne lieu à un meilleur mécanisme de surveillance, nous irions certainement dans la bonne voie.

Troisièmement, il ne fait pas de doute que tout comme les réductions du prix du pétrole, ce phénomène est profitable au consommateur et il a des conséquences positives sur les prix, les taux d'intérêt, etc.; avant de réagir outre mesure à des faits nouveaux importants comme celui que je viens de mentionner, il faut mettre les choses en perspective et voir comment se porte l'économie globale une fois tous les éléments interdépendants pris en considération. Voilà qui met fin à ma déclaration préliminaire.



[Text]

**Senator Hicks:** Would you comment in a general way on the relationship between the International Monetary Fund the World Bank and the private banks? That is to say, is there any co-ordinating mechanism to determine what shares these respective lending institutions should provide to developing countries or is it just a question of a series of *ad hoc* decisions as a result of negotiations on the part of the borrowing countries to get the money wherever they can get it?

**Mr. de Larosière:** I would say that it is a little bit in between. We do not have a centralized co-ordinating mechanism placed in one building in Washington which would determine what are the needs of the country and what are the funds or the monies that have to be produced by commercial banks. It is a little more complicated than that. The way I would put it is the following: A country approaches the IMF and its creditors because it has a financing requirement or, in other words, a balance of payments problem. We in the Fund will try to discuss with that country how it can reduce that financial requirement problem with domestic adjustment policies.

You are aware that a requirement is not just a figure pulled out of the air, that it depends basically on the balance between consumption, output and savings within the country. So we examine the situation of that country and try to reduce to a more workable level the financial requirements of such a country in the framework of a discussion with them.

When we feel that that discussion has moved somewhere and we have a feel of where the figures, in terms of global financial requirements are sort of poised, we in the Fund will have some contacts with, of course, the World Bank. Indeed, we will have had those contacts at the very start, because, as I said, we work very closely with it. We will have contacts with the banking community to see how they look at their contribution to the financial requirements. It is a sort of process where you get the feel both ways. At one point in time we in the fund will sort of firm up our negotiations with the country and tell the banking community that we think we have captured in that program the sort of best mix of adjustment and financing that we are able to arrive at, given the conditions of the country and given the political status of the country. Then we determine with the banks whether that program is financable. We have these negotiations with the advisory committees of the banks.

The banks do not wait. I am simplifying the scheme here, but they do not wait for us to tell them what we have in mind. It is more complicated because the banks have developed a mechanism by themselves. They have advisory committees for each individual debtor country and they have economic sub-committees which do about the same work as we do. That is, they go to the countries and compile their assessment of what is a maximum adjustment tolerable by one country. In a way they compare their notes with our notes. It is a sort of collaborative process where in the event, with some hard bargaining at the end, each one puts its chips on the table. That is the way it works.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Pourriez-vous, de façon générale, commenter le rapport qui existe entre le Fonds monétaire international, la Banque Mondiale et les banques privées? Autrement dit, y a-t-il un mécanisme de coordination pour déterminer quelle aide ces divers établissements de prêts devraient apporter aux pays en développement, ou s'agit-il simplement de décisions ponctuelles qui résultent de négociations menées par les pays emprunteurs pour obtenir de l'argent où que ce soit, pourvu qu'ils l'obtiennent?

**M. de Larosière:** Je dirais que c'est entre les deux. Il n'existe pas, dans un immeuble à Washington, un mécanisme de coordination centralisé grâce auquel on pourrait déterminer les besoins des pays et les fonds que doivent prêter les banques commerciales. C'est un peu plus complexe. Voici comment je vois les choses: Un pays contacte le FMI et ses créanciers parce qu'il a besoin de fonds, autrement dit parce qu'il a un problème de balance des paiements. Au FMI, nous essaierons de trouver avec lui un moyen de réduire ses problèmes financiers par l'élaboration de politiques intérieures.

Vous savez bien qu'un tel besoin, ce n'est pas juste un chiffre sorti de nulle part mais, que tout dépend fondamentalement de la différence entre la consommation, la production et l'épargne d'un pays. Nous examinons la situation de ce dernier et essayons de ramener ses besoins financiers à un niveau plus facile à gérer.

Quand nous estimons que la discussion aboutit et que nous sommes parvenus à des chiffres globaux sur le plan des besoins financiers, nous aurons déjà établi des contacts avec la Banque Mondiale. En fait, nous la contactons dès le départ car, comme je l'ai dit, nous travaillons en étroite collaboration. Nous aurons alors établi des contacts avec les banques pour voir comment elles considèrent leur contribution à ces besoins financiers. C'est une sorte de processus où compte l'opinion des deux. À un certain stade, nous raffermissons nos négociations avec le pays en cause et déclarons aux banques que nous pensons être parvenus au meilleur ensemble de combinaisons possible en matière d'ajustement et de financement par rapport aux conditions du pays et à sa situation politique. Puis nous déterminons avec les banques si ce programme est financable. Nous tenons ces négociations avec les comités consultatifs des banques.

Les banques ne se contentent pas d'attendre. Je simplifie, mais elles n'attendent pas que nous leur disions ce que nous avons en tête. C'est plus complexe, car les banques ont leur propre mécanisme. Elles ont des comités consultatifs pour chaque pays débiteur et des sous-comités économiques qui font à peu près le même travail que nous. Ils se rendent dans les pays et déterminent ce que chacun peut supporter en matière d'ajustement. D'une manière, ils comparent leurs notes avec les nôtres. C'est une espèce de processus de collaboration où chacun étale son jeu et négocie fort. C'est ainsi qu'on fonctionne.

[Text]

**Senator Hicks:** Are you suggesting that the IMF, as a result of this process, puts itself in the position of the final arbiter or the final determiner?

**Mr. de Larosière:** No.

**Senator Hicks:** Ought not there be some agency that is?

**Mr. de Larosière:** It is difficult to go that far, because if you do not want to provide guarantees on the public side—and we have never suggested that these financial packages would receive public guarantees—that is, guarantees provided by the International Monetary Fund, or eventually by the governments of the membership that comprises the Fund—you cannot have a formalized say, as you suggest, because then the banks could say, “Well, listen, if you dictate the amounts and we can’t really make our decisions ourselves, then you have to take the risks.” That is a position in which I have never wanted to put the Fund. Thus I have always made it very clear, although my friend on the right may have some misgivings with it, that these decisions must be made by the banks in their own right and to their own risks. So I would not like to be put into a construction like you were alluding to, a position where eventually the Fund would be dictating a course of action at a certain point in time. I would be more cautious on that, even if it is intellectually less satisfactory.

**Senator Hicks:** Nevertheless, if I understand it correctly, the so-called “Baker proposal” went so far as to say that additional lending should be provided by the World Bank amounting to, I think, some \$27 billion and—this is the thing that I am trying to tie in—that the commercial banks should increase their lending by \$20 billion.

**Mr. de Larosière:** That is correct.

**Senator Hicks:** It seems to me to be highly presumptuous for someone to say that the commercial banks should put up another \$20 billion. If I were a shareholder in a commercial bank and I looked at the likelihood of repayment from many of the countries to which money has been lent in such great amounts in the last decade, I would be inclined to say, “No more!” Yet, you feel that the commercial banks can be, and ought to be, persuaded to put in another \$20 billion.

**Mr. de Larosière:** I do not think you can, indeed, force the banks into a \$20 billion package over the next three years on a list of 15 countries. What you can say is that if the policies are right in those countries and if the banks are to try to facilitate the restoration of better economic situations amongst their clients, which I think is a basic supposition that we can make—because it is the way the banking business should work—then there is nothing wrong in launching as an order of magnitude a figure like \$20 billion. It just means that banks would be increasing their exposures on that group of countries by 2.5 per cent, which is less than the inflation rate. It would mean that the banks would be reducing their real exposure to those countries over a period of three years, but not radically shifting out of them, not running away from their clients. I think that is a perfectly reasonable proposal. It does not say, “You are going to lend \$20 billion in any circumstance and I am going to tell

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Voulez-vous dire que dans ce processus, c’est le FMI qui tranche, c’est lui qui est l’arbitre final?

**M. de Larosière:** Non.

**Le sénateur Hicks:** Ne devrait-il pas y avoir un organisme qui le soit?

**M. de Larosière:** Il est difficile d’aller si loin, car si l’on ne veut pas fournir de garanties publiques—nous n’avons jamais laissé entendre que ces programmes financiers recevaient de telles garanties—c’est-à-dire des garanties du Fonds monétaire international ou, éventuellement, des gouvernements des pays qui adhèrent au Fonds—on ne peut jouer un tel rôle, car les banques pourraient alors rétorquer que si l’on veut dicter les sommes et qu’elles ne peuvent vraiment décider elles-mêmes, on doit alors prendre soi-même les risques. Je n’ai jamais voulu placer le FMI dans une telle position. J’ai donc toujours établi clairement que ces décisions doivent être prises par les banques, de leur propre chef et à leurs propres risques. Je n’aimerais pas être placé dans une position comme celle à laquelle vous faites allusion, c’est-à-dire dans une situation où le Fonds dicterait éventuellement une ligne d’action à un certain moment. Je serais plus prudent à cet égard, même si c’est intellectuellement moins satisfaisant.

**Le sénateur Hicks:** Néanmoins, si je ne m’abuse, on allait jusqu’à dire dans la proposition Baker que la Banque Mondiale devait prêter quelque 27 milliards de plus et que les banques commerciales—c’est ce à quoi j’essaie d’en arriver—devraient accroître leurs prêts de 20 milliards.

**M. de Larosière:** C’est exact.

**Le sénateur Hicks:** Il me semble très présomptueux d’affirmer que les banques commerciales devraient injecter 20 milliards de plus. Si j’étais actionnaire d’une banque commerciale et que je considérais dans quelle mesure il est probable que bon nombre des pays auxquels on a prêté tant d’argent au cours de la dernière décennie le rembourseront effectivement, je serais enclin à refuser de prêter davantage. Mais vous estimez qu’on peut et qu’on doit convaincre les banques commerciales de prêter 20 milliards de dollars de plus.

**M. de Larosière:** Je ne pense pas qu’on puisse effectivement obliger les banques à adhérer à un programme de 20 milliards de dollars échelonnés sur les trois prochaines années et concernant 15 pays. Mais je ne pense pas qu’il soit erroné d’avancer un chiffre aussi important que 20 milliards de dollars si les politiques de ces pays sont bonnes et si les banques doivent essayer de favoriser le rétablissement de la situation économique de ces clients, ce qui est à mon avis une supposition de base que nous pouvons faire, car c’est ainsi que les banques devraient fonctionner. Cela signifie simplement que les banques augmenteraient le montant de leurs risques de 2,5 p. 100 dans ces pays, ce qui est inférieur au taux d’inflation, mais aussi qu’elles réduiraient leurs risques réels dans ces pays au cours des trois prochaines années sans pour autant se retirer brutalement et laisser tomber leurs clients. Je crois que c’est parfaitement raisonnable. La proposition ne laisse pas entendre



[Text]

you how you are going to split that \$20 billion between Mexico, Ecuador, and the Ivory Coast." It does not say that. It says, if you want to facilitate the restoration of a better world economic situation, and if you want to avoid plunging your clients into situations where you might have very bad surprises, well, you had better be doing that type of financial assistance. I think that is right.

**Senator Hicks:** This sort of situation has worked fairly well in the past, but are you sanguine that it will continue to work, particularly since the changes which have occurred since the latter part of 1985?

**Mr. de Larosière:** Well that is a good question. I am never sanguine because that is not the attitude I should have, but I think the answer is, yes if we want to get this debt strategy and if we want to continue to work, we have to be co-operative.

Yes, the oil situation makes it more difficult, sir, for a number of countries; it also makes it easier for some others, but, on the whole the concentration of oil producing countries amongst the group of debtor countries is such that, the debt problem is complicated there is no doubt about that, by the recent evolution. This is a challenge; it is a complication, but it is a challenge. I think we have to work out methods that will permit countries like Mexico, Ecuador, Nigeria, and others to face the situation stemming from this sharp drop in oil prices whilst improving on their economic systems. I think it is in the interest of the banks and the world community to make that possible in an orderly fashion and not to let things sort of shift away to unilateral, sort of disorderly situations. I think it is possible, but it is a challenge.

**The Chairman:** Senator Hicks, thank you for leading off this morning. I appreciate the fact you may have further questions, but in view of the short period we have the witness with us I am going on to my list now so as to get as many questions from other members of the committee as possible.

**Senator Hicks:** All right, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Olson?

**Sentor Olson:** Mr. Chairman, just one question partly for clarification of terminology and also for some information.

Mr. de Larosière, you used the term "harmonize economic policies." That seems to be, and I agree, important in the restructuring, rescheduling and so on. What I really wanted to know is: Does the terminology suggest we should open our markets in the western world to a debt on either an equal basis or perhaps a preferential basis so that these countries will have an opportunity to earn the money they need to look after their debt servicing charges? What the answer to that is, I don't know, but how large does opening the western world markets—and perhaps on a preferential basis—figure in the success of the rescheduling that you have tried to do?

[Traduction]

que les banques prêteraient 20 milliards, quelles que soient les circonstances, et que nous leur dirions comment les répartir entre le Mexique, l'Équateur et la Côte d'Ivoire, mais plutôt que si les banques veulent contribuer à l'amélioration de l'économie mondiale et éviter de mettre leurs clients dans des situations propres à leur causer de très mauvaises surprises, elles feraient mieux d'adopter cette formule d'aide financière. Je la crois bonne.

**Le sénateur Hicks:** Pareil programme a assez bien fonctionné par le passé, mais si vous entrevoyez l'avenir avec optimisme, c'est surtout en raison des changements survenus à la fin de 1985, n'est-ce pas?

**M. de Larosière:** C'est une bonne question. Je ne dis jamais que cela «va marcher» parce que je dois éviter d'être catégorique, mais je crois que la réponse à votre question est affirmative. Pour instaurer cette stratégie de lutte contre l'endettement et assurer son avenir, nous devons coopérer.

La question pétrolière complique les choses pour bon nombre de pays—elle les facilite aussi pour d'autres, mais dans l'ensemble, ce n'est pas le cas; le fait est que les pays producteurs de pétrole étant concentrés dans ce groupe de pays endettés, la récente chute des prix du pétrole complique sans le moindre doute le problème de l'endettement. Elle représente un défi; elle complique les choses, mais elle constitue un défi. Nous devons donc trouver des formules qui permettront à des pays comme le Mexique, l'Équateur, le Nigéria et certains autres de faire face à la situation engendrée par cette baisse abrupte des prix du pétrole tout en améliorant leur situation économique. Il est dans l'intérêt des banques et de la communauté mondiale de veiller à ce que cela se fasse d'une façon ordonnée et de ne pas laisser les choses provoquer l'isolement et la déstabilisation des pays endettés. C'est parfaitement faisable, mais ce sera difficile.

**Le président:** Sénateur Hicks, je vous remercie. Je sais que vous avez d'autres questions à poser, mais comme le témoin n'a que peu de temps à nous consacrer, je vais passer immédiatement au prochain nom sur ma liste de manière à permettre aux autres membres du comité de poser le plus grand nombre de questions.

**Le sénateur Hicks:** Très bien, monsieur le président.

**Le président:** Sénateur Olson, la parole est à vous.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, je n'ai qu'une seule question à poser, mais je tiens à obtenir à la fois des précisions terminologiques et certains renseignements.

M. de Larosière, vous avez employé l'expression «harmoniser les politiques économiques». Je conviens avec vous que c'est important pour la restructuration et le rééchelonnement de la dette. Ce que je veux savoir, c'est si cette expression signifie qu'il faut ouvrir les marchés occidentaux aux pays du tiers monde aux mêmes conditions ou, peut-être même à des conditions de faveur, de manière à leur assurer les revenus dont ils ont besoin pour payer les intérêts sur leurs dettes? J'admets que j'ignore absolument la réponse à cette question, pour l'instant. Pour réussir le rééchelonnement que vous avez tenté, jusqu'à quel point faudrait-il ouvrir les marchés occidentaux et

[Text]

**Mr. de Larosière:** I think it is very high. If we do not have an open trade system, it is very difficult for those countries to repay their debts.

**Senator Olson:** More open than it is now?

**Mr. de Larosière:** Yes, I think it should be more open. I am not a specialist on trade negotiations; this is not my field, and when you ask me should it be preferential, should it be global, I think you have better experts to answer those questions. Basically, we have been running a lot of models here. The more the system is open, the more you have access to markets, the more the debt situation is manageable. The less you have it the more it gets difficult.

The only way these countries, basically, can service their debts—I am not speaking of repaying it, because most of the debt is actually the object of rescheduling, but the mere servicing of the debt is sometimes very heavy. It amounts, in some cases, to 30 or 40 per cent of the exports of the individual countries. The only way they can do that, of course, is through exports—I think rolling back protectionist measures, which happen to hurt developing countries on textiles, footwear and a number of items produced on competitive terms by developing countries. If they do not find the markets for those products, it is extremely difficult to see how the debt situation can be managed. It is very important, because, if they have the sense that the markets where they could sell are not really open it is very difficult to ask them to open up.

One of the things I said was that you will only get this thing working if you have better policies in their countries. By that I meant that they had to liberalize. I did not say that they had to liberalize their trade, but I meant that. They have to liberalize, because they are often very protective themselves, and then they develop these protected industries that are not efficient and that rather engender general inefficiency in the working of their economies, which make their exports more difficult and their capacity to repay and to build more difficult. So the thing is all intertwined. They have to open up but it is difficult for them to open up if they feel that there is not some form of reciprocity. That is one of the challenges we have. We are putting in our programs concrete liberalization actions in those countries. We have them as performance criteria; that is we monitor the effectiveness of trade liberalization in those countries.

One has to understand that you can only go so far in that direction, if you haven't got that rolling back of protectionist measures and further opening up of trade in the western system, which one of the major GATT discussion subjects.

**Senator Olson:** Are you optimistic that that will happen?

[Traduction]

dans quelle mesure les pays du tiers monde devraient-ils être favorisés?

**M. de Larosière:** Il faudrait les ouvrir beaucoup. Si le système commercial n'est pas libéralisé, ces pays auront beaucoup de mal à rembourser leurs dettes.

**Le sénateur Olson:** Faudrait-il le libéraliser plus qu'à l'heure actuelle?

**M. de Larosière:** Je pense que oui. Je ne suis pas spécialiste des négociations commerciales, ce n'est pas mon rayon; par conséquent, lorsque vous me demandez si le tiers monde devrait être favorisé ou s'il faudrait instaurer le libre échange à l'échelle mondiale, je dois dire que d'autres sont mieux placés que moi pour vous répondre. Nous avons surtout imaginé plusieurs modèles. Plus le commerce est libéralisé, plus vous avez accès aux marchés et plus vous pouvez rembourser vos dettes. Moins vous avez accès aux marchés, plus vous avez de mal à payer vos dettes.

En fait, le seul moyen dont disposent ces pays pour payer les intérêts sur leurs dettes—je ne parle pas de les rembourser complètement parce que la majeure partie de ces dettes sont actuellement rééchelonnées, mais simplement du paiement des intérêts qui correspond, dans certains cas, à 30 ou 40 p. 100 des exportations du pays—le seul moyen, donc, est évidemment d'accroître les exportations. Je crois qu'il y aurait lieu d'abolir certaines mesures protectionnistes qui sont mauvaises pour les pays qui produisent des textiles, des chaussures et un certain nombre d'autres marchandises à des prix concurrentiels parce que s'ils ne trouvent pas de marchés où les écouler, il leur sera très difficile de venir à bout de leur dette. C'est très important, parce que si ces pays ont l'impression que les marchés où ils pourraient vendre leurs produits ne leur sont pas ouverts, il sera très difficile de leur demander de nous ouvrir les leurs.

J'ai dit, entre autres choses, qu'on n'y arrivera que s'ils adoptent de meilleures politiques économiques. Je voulais dire qu'ils doivent «libéraliser». Je n'ai pas dit qu'ils devaient libéraliser leur commerce, mais c'est ce que je voulais dire. Ils doivent le faire parce qu'eux-mêmes sont beaucoup sur la défensive. Ils exploitent des industries protégées qui ne sont pas rentables et qui grèvent leur économie, ce qui rend les exportations plus difficiles et réduit leur capacité de rembourser leur dette et d'assurer leur croissance économique. Tout cela se tient. Ils doivent donc libéraliser leur commerce, mais ce sera difficile s'ils estiment qu'ils n'obtiennent rien en retour. C'est l'un des défis que nous devons relever. Les mesures de libéralisation que doivent prendre ces pays tiennent une bonne place dans nos programmes. Pour nous, elles sont des critères de performance; en d'autres termes, nous prenons la véritable mesure de la libéralisation du commerce dans ces pays.

Il faut comprendre que cette stratégie ne portera pas des fruits si les pays occidentaux ne suppriment pas leurs mesures protectionnistes et ne libéralisent pas davantage leur commerce. C'est l'un des principaux sujets de discussion au GATT.

**Le sénateur Olson:** Croyez-vous que cela arrivera?



[Text]

**Mr. de Larosière:** Well, I have to be optimistic in that job, because if I am not—you know, if you get all the bad things, it cannot work out.

**The Chairman:** Thank you. Senators Godfrey, Murray and MacEachen, in that order. Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** You mentioned earlier that one of the reasons for the difficulties was that the commodity prices came down brutally—I think it was in 1979 and 1980. And yet the oil producing countries like Mexico, Venezuela, Ecuador and Nigeria, which are in the most difficulty, are why the price of oil doubled during that period. What is the reason they got into so much trouble at that time?

**Mr. de Larosière:** That is a very good question, senator. They should not have, because indeed their commodity prices went up. They probably thought that that was going to last. These are mixed blessings. They were tempted to eat up the incomes that came into their economies and did not really use them as efficiently as they should have. When their commodities turned down, as they are now, they began to face more difficult problems. But that is a pattern we have seen many times.

When you have the coffee booms, the cocoa booms in Africa—well, I could draw maps of indebtedness incurred in the wake of those booms which have not, unfortunately, led to very productive projects. In some cases, there are a lot of white elephants, and then the wave turns because these are cycles and commodity prices go down. Then, of course, the debt servicing that has been created by those projects and this borrowing stay there and are more difficult to operate, and this is, unfortunately, something that we see too often.

**Senator Godfrey:** Why would not the commercial banks have recognized this difficulty?

**Mr. de Larosière:** That is a question you can ask Mr. Lipsky.

**The Chairman:** Thank you, Senator Godfrey. Senator MacEachen.

**Senator MacEachen:** Thank you for your optimism and your realism put together, as usual.

I want to ask you about the Baker plan and whether you think it is a good thing. Where does it stand now? Has it any support in the American Congress or among other creditor governments? That is my first question.

The second question I want to ask you is whether, in your view, the new financing that is proposed in the Baker Plan over the next three years will do anything to reduce the actual burdens of the problem countries? Presumably, if the developing countries have some economic growth, some increase in imports, they will have widening deficits on current account, and probably the Baker Plan, if realized, would be very key in meeting that problem.

[Traduction]

**M. de Larosière:** Dans mes fonctions, je dois être optimiste; si nous ne regardons jamais au-delà des problèmes, cela ne marchera pas.

**Le président:** Je vous remercie. La parole est maintenant aux sénateurs Godfrey, Murray et MacEachen, dans cet ordre. Sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit tout à l'heure que l'une des causes de ces problèmes était la chute brutale du prix des marchandises survenue, si je ne m'abuse, en 1979 et 1980; pourtant, les pays producteurs de pétrole comme le Mexique, le Vénézuéla, l'Équateur et le Nigéria, qui comptent parmi les pays les plus endettés, ont vu le prix du pétrole doubler pendant la même période. Comment ont-ils pu se mettre dans un tel pétrin?

**M. de Larosière:** C'est une excellente question, sénateur. Ils n'auraient pas dû se retrouver en difficulté parce que le prix de leurs exportations a grimpé. Il ont probablement pensé que cela durerait. Mais il y a toujours deux côtés à une médaille. Ils n'ont pu résister à la tentation de jouir des revenus qui se sont mis à affluer dans leur économie et ne s'en sont pas servi aussi sagement qu'ils auraient dû. Ils ont commencé à éprouver de graves problèmes lorsque le prix de leurs produits exportés s'est mis à baisser. Mais nous avons vu cela très souvent.

Il y a eu le boom du café et celui du cacao, en Afrique, mais je pourrais vous dessiner une carte de la croissance de l'endettement dans le monde au lendemain de ces booms qui n'ont malheureusement pas donné lieu à des projets très rentables. Certains pays se sont chargés d'éléphants blancs et maintenant, ils sont incapables de les payer à cause des fluctuations cycliques du prix des marchandises; les prix de leurs exportations sont tombés. Évidemment, les intérêts payables sur les dettes contractées au titre de ces projets ainsi que les dettes elles-mêmes sont maintenant des réalités de la vie et il est beaucoup plus difficile de les rembourser; c'est malheureusement ce qui arrive trop souvent.

**Le sénateur Godfrey:** Comment les banques commerciales ont-elles pu ne pas prévoir ces difficultés?

**M. de Larosière:** M. Lipsky est mieux placé que moi pour répondre à cette question.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Godfrey. Sénateur MacEachen, vous avez la parole.

**Le sénateur MacEachen:** Vous êtes à la fois optimiste et réaliste, comme d'habitude, et je vous en remercie.

Je voudrais que vous me disiez si à votre avis, le plan Baker est une bonne chose. Où en est-on actuellement? A-t-il l'appui du Congrès américain ou d'autres gouvernements créanciers? C'est ma première question.

Deuxièmement, je voudrais savoir si vous croyez que la nouvelle formule de financement proposée dans le plan Baker pour les trois prochaines années contribuera réellement à réduire le fardeau actuel des pays les plus endettés. On peut présumer que si les pays en voie de développement connaissent une certaine croissance économique et une augmentation de leurs importations, leurs déficits au compte courant augmenteront, et le plan Baker, s'il est appliqué, jouera un rôle clé dans la résolution de ce problème.

[Text]

At the end of the period, would there be any reduction in the manageability of the debt burden itself?

**Mr. de Larosière:** These are questions that go to the heart of the debt strategy. To your first question—has there been any support from governments—yes, there has been. The Baker initiative has been the subject of manifestations of support from central banks gathered in the BIS after the Seoul meeting. There have also been support manifestations by governments as they are represented on the board of the International Monetary Fund and on the board of the World Bank. All these public manifestations of support have been given in a fairly straightforward manner.

These have been of a general nature, of course, and it will be important to see that that support will materialize when government actions which are necessary to make the Baker Plan work will be called for. For instance, when the time comes for the World Bank to increase its capital so that it can deliver the increased lending that is incorporated in the Baker Plan, it will be important to see how the U.S. Congress, and all other Parliaments in the world, back a proposal for the increase of the capital. It is also important to see how the export credit agencies in the world that have the responsibility to provide trade cover for exports towards these debtor countries open up their cover. Some of them have a tendency to cut the cover when a country has entered into a rescheduling process, and it will be important to see that they, indeed, play by the rules of the game, and I could multiply the examples.

So, to answer your first question, we have general manifestations of support, which is a very good thing, and now we have to see to it that the individual concrete manifestations of support follow on.

The commercial banks—you haven't asked about them, but I can say that the commercial banks have been very supportive of the Baker initiative. They have been making statements—which is rather rare for the banking community—country by country. The major countries in the world—the United States, Canada, the European countries and Saudi Arabia—have all come out with statements to the effect that they back the Baker initiative, and that, provided the other players do their job, they would be prepared to participate.

The more difficult question you asked is: Is the amount of financing that is incorporated in the Baker initiative enough to lead the developing countries in question into growth, to take care of widening balance of payments problems, perhaps especially wider in the wake of the oil developments in the recent past? It is a little too early for me to answer that question precisely. We have been developing an integrated model which shows the workability, but also the challenges, of medium-term growth oriented scenario where you have an orderly development of debt situation. That is a long sentence, but we have tried to put that into the model.

This model is just out, and we are going to have a discussion on it in the board of the Fund in a few weeks, and in the

[Traduction]

A la fin de la période de trois ans, la dette elle-même sera-t-elle réduite?

**M. de Larosière:** Ces questions sont au cœur de la stratégie de lutte contre l'endettement. A votre première question, je répondrai que des gouvernements ont appuyé le plan Baker, qui a même reçu l'aval des banques centrales après la rencontre de Séoul. Les gouvernements membres du conseil d'administration du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale se sont également dits d'accord. Tous l'ont accueilli, favorablement sans trop d'hésitation.

L'assentiment a été formulé en termes généraux, évidemment, et il importera de veiller à ce que cet appui de principe se matérialise lorsque le temps sera venu de passer aux actes pour assurer la réussite du plan Baker. Par exemple, lorsque la Banque mondiale devra augmenter ses réserves de manière à pouvoir consentir les prêts supplémentaires prévus dans le plan, la façon dont le Congrès américain et les gouvernements des autres pays y contribueront sera cruciale. La mesure dans laquelle les organismes de crédit à l'exportation qui seront chargés d'ouvrir les marchés d'exportation aux pays endettés s'acquitteront de leur tâche aura aussi une importance primordiale. Certains d'entre eux ont tendance à faire le contraire lorsqu'un pays rééchelonne sa dette, et il importera de veiller à ce qu'ils respectent tous les règles du jeu. Je pourrais multiplier les exemples.

Donc, pour répondre à votre première question, nous assistons à des manifestations d'appui de principe, ce qui est une bonne chose; il reste à veiller à ce que leurs auteurs leur donnent des suites plus concrètes.

Les banques commerciales—vous n'en avez pas parlé—sont très favorables à l'initiative Baker. Dans chaque pays, elles ont fait des déclarations, ce qui est plutôt rare dans les milieux bancaires. Les pays les plus riches, les États-Unis, le Canada, les pays européens et l'Arabie saoudite, ont tous déclaré qu'ils appuieraient l'initiative Baker à condition que tous les intervenants jouent leur rôle.

Votre deuxième question est plus difficile. Vous m'avez demandé si l'aide financière prévue dans le plan Baker était suffisante pour remettre les pays en développement sur la voie de la croissance et leur permettre d'éponger leurs déficits de plus en plus importants au chapitre de la balance des paiements, déficits peut-être encore plus énormes maintenant, étant donné les éléments nouveaux du dossier pétrolier. Dans l'état actuel des choses, je ne peux vous donner une réponse précise. Nous avons mis au point un modèle intégré qui montre qu'un scénario axé sur une croissance à moyen terme et prévoyant la résolution ordonnée du problème de l'endettement serait parfaitement applicable, mais qu'il comporterait des risques. C'est une longue phrase, mais elle décrit bien le modèle que nous avons tâché de créer.

Ce modèle est tout nouveau, et nous allons en discuter au conseil d'administration du Fonds monétaire international



[Text]

Ministerial Interim Committee, which you chaired with so much skill in the past, senator.

I am really walking on egg shells here because these things are, in a way, developing so quickly that the models have some difficulty in catching up with reality, but from looking at the first results, I would say that the situation is workable if you have certain things that happen. First of all, I think one has to have, amongst the industrial countries, a reasonable rate of growth, because the industrial countries are a very large player in the workability of the world debt situation. They provide markets, and as we have said, markets for developing countries are essential if they want to service their debts. They can only provide growing markets if their economies are growing, and one of the central questions is: What are the prospects for growth in the developing countries over the years ahead? If things are on the trend of a 3 per cent annual rate of growth, that is a basic factor that can help the doability of the whole situation.

**Senator MacEachen:** Is that for developing countries?

**Mr. de Larosière:** No, for the industrial countries.

Secondly, the open trade question that your neighbour on the right has alluded to; if the system gets more constricted, the whole situation gets very difficult to work out.

The third thing is that you have to have an amount of adjustment measures in the developing countries themselves, adjustments to make, I would say, the financial requirements to contain them in doable orders of magnitude, and more importantly, perhaps, adjustments to create opportunities for investment and the right types of economic policies and incentives. Of course, that is something which depends very much on the policies pursued and on the political developments in individual major debtor countries.

The fourth thing which comes out of the model is that, if those two or three things amongst the preconditions occur, a growth situation could develop in the developing countries that would be in the order of 4 or 4.5 per cent per year in real terms. That is not as good as was the situation in the sixties and the seventies, but it is better than what these developing countries have been facing in the midst of the recession years. Financing will have to be relatively flexible, and probably more flexible than we had foreseen before the oil events unfolded over the last few months, because, as I have said, there will be more financing requirements in developing countries that are affected by the oil situation than we had initially put into the model. It is clear that, at \$15 per barrel, there will be more financing needs than there were at \$20 per barrel. The model suffers a little because it had been pitched on a \$20 per barrel benchmark and now we have to work one out at \$15. These aspects show the indications of change. They must not be taken too literally but, on the whole, I think that the situation is workable if we have those basic three conditions. In a way, those three conditions show to the international community what are the challenges. To the developing countries they indicate the need to develop a set of policies amongst their countries in an interrelated way—policies which maximize the growth prospects in an anti-inflationary context. That is a fun-

[Traduction]

dans quelques semaines, ainsi qu'au Comité ministériel provisoire que vous avez déjà présidé avec tant d'habileté, sénateur.

En fait, je marche sur des œufs parce que les choses évoluent si rapidement que les modèles ont peine à rattraper la réalité; cependant, à un jugement par les premiers résultats, je dirais que nous pouvons encore résoudre le problème, mais à certaines conditions. D'abord, il faut un taux de croissance raisonnable dans les pays industrialisés, parce qu'ils ont un rôle déterminant à jouer dans la résolution du problème de la dette mondiale. Ils ont les marchés et, comme nous l'avons dit, les pays en voie de développement en ont besoin pour pouvoir payer les intérêts de leurs dettes. Sans croissance économique, ces pays ne peuvent donner de l'expansion à leurs marchés, et il importe donc avant tout de savoir quelles sont les perspectives de croissance des pays en voie de développement pour les prochaines années. Si nous pouvons compter sur un taux annuel de croissance de 3 p. 100, cela facilitera les choses.

**Le sénateur MacEachen:** Vous parlez des pays en voie de développement?

**M. de Larosière:** Non, des pays industrialisés.

Deuxièmement, il faut libéraliser le commerce; si le système actuel n'est pas assoupli, le problème sera d'autant plus difficile à résoudre.

Troisièmement, les pays en voie de développement devront procéder à un certain nombre de rajustements afin de confiner leurs besoins financiers dans des limites raisonnables et, ce qui est peut-être encore plus important, de créer chez eux un climat propice aux investissements et de mettre sur pied les orientations et les stimulants économiques les plus prometteurs. Évidemment, tout dépend beaucoup des orientations et de l'évolution politique de chaque grand pays débiteur.

La quatrième chose sur laquelle repose le modèle est que si deux ou trois des conditions préalables sont respectées, les pays en voie de développement pourraient afficher un taux de croissance de 4 ou 4,5 p. 100 par année en termes réels. Ce taux est inférieur à celui qu'ils ont connu au cours des deux dernières décennies, mais il est meilleur que celui des dernières années de récession. Les modalités de financement devront être assez souples, peut-être même plus que nous ne l'avions prévu avant les chambardements du prix du pétrole des derniers mois, parce que comme je l'ai dit, l'influence qu'aura la crise pétrolière sur les besoins financiers des pays en voie de développement sera plus grande que nous ne l'avons prévu lorsque nous avons mis le modèle au point. Il est certain que si le baril de pétrole se vend 15 \$ au lieu de 20 \$, les besoins financiers des pays producteurs s'en trouveront augmentés. Notre modèle n'est donc pas tout à fait au point parce que lorsque nous l'avons établi, nous avons supposé que le baril de pétrole se vendrait 20 \$ et que maintenant, le prix est de 15 \$. Tout cela montre donc que le modèle pourrait être modifié. Il ne faut pas trop s'en inquiéter, mais en général, je crois que la situation n'est pas désespérée si nous réunissons ces trois conditions. En un sens, elles montrent à la communauté internationale les défis qu'elle devra relever, et aux pays en voie de développement la nécessité de se concerter pour adopter un ensemble

## [Text]

damental contribution to the whole problem. To the developing countries, the indication is that they must adjust realities and improve upon the efficiency of their economics. This is not an easy proposition because not only does it contain consumption, which is not an easy thing to do, but perhaps more importantly—and more importantly now than in 1982-83—it pushes those governments into some rather radical changes in mentality and attitude towards protection.

There are groups of industrialists, in some of those countries, that are overly protected by regulations, and perhaps they have to realize this. If they open things up, they are going to have some greater challenges, in terms of competition, to live up to. That is a very basic element, because we cannot construct a global model that is growing if we have too many of these rigidities and impediments on the system.

Thirdly, it is a challenge to the financial community because, if the financial community wants these things to happen, it must be flexible. If, indeed, the oil situation makes the financing requirements larger than the ones we predicted six months ago, well, so what? There is a swing element in the financial aspect which, by definition, necessitates flexibility. I think there has to be some flexibility if one wants the entire system to develop in an orderly fashion. This is an orderly scenario and I think we need orderly scenarios. I say this because the disorderly scenarios are very different. In those cases, people turn inwards upon themselves, in a sense; they work on regulations more and more, they close themselves off, they believe that their import substitution is going to be the name of the game. Then you move out of the multilateral, integrated system, which I think has been the greatest growth opportunity of our post-war world. If you look at that in the historical perspective, it has been a fantastic opportunity. If we move out of that towards a fragmented system where each one deals with his own problems financially and economically, then we will have a shrinking system. I do not think that that is good.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur de Larosière, depuis un certain temps, les populations des pays en voie de développement sont endettées envers votre organisation internationale. Elles sont de plus en plus sensibilisées au problème des dettes extérieures de leur pays. Bon nombre de chefs de pays africains, lors de leurs assemblées publiques ou de leurs rencontres internationales tiennent des propos assez importants concernant le remboursement des dettes des pays en voie de développement. Il apparaît maintenant qu'une tendance se concrétise afin que ces pays développent leur propre méthode de remboursement vis-à-vis votre organisme et la Banque mondiale.

En effet, le président du Pérou a fait valoir au cours d'une élection qu'ils ne pourraient rembourser que 10 p. 100 du produit de leurs exportations sur leur dette internationale. Dernièrement, à cause évidemment de la baisse du prix du pétrole, le Mexique soutenait qu'il ne pouvait pas rencontrer ses échéances internationales.

## [Traduction]

d'orientations afin de maximiser les perspectives de croissance sans provoquer une montée de l'inflation. C'est donc un grand pas de fait vers le règlement du problème. Les pays en voie de développement doivent donc comprendre qu'ils doivent s'adapter à la réalité et améliorer leur performance économique. Ce ne sera pas facile parce qu'ils devront non seulement consommer moins, ce qui est assez difficile en soi, mais aussi et c'est plus important maintenant que cela ne l'était en 1982-1983—parce que les gouvernements de ces pays seront forcés de modifier radicalement leur mentalité et leur attitude à l'égard du protectionnisme.

Il y a dans certains de ces pays des groupes d'industriels qui sont surprotégés par la réglementation et ils devront s'en rendre compte. Si ces pays s'éloignent du protectionnisme, ils devront faire face à une concurrence accrue. Cet élément est tout à fait essentiel parce que nous ne pouvons construire un modèle global qui ait de l'avenir si nous n'assouplissons pas le système et si nous n'abattons pas certains obstacles.

Troisièmement, c'est aussi un défi pour les milieux financiers qui devront faire preuve de souplesse s'ils veulent obtenir des résultats. Si l'effondrement des prix du pétrole porte effectivement les besoins financiers des pays en voie de développement au-delà de ceux que nous avons prévus il y a six mois, qu'importe. L'aspect financier comporte un élément de mobilité qui, par définition, exige de la souplesse. Il devra donc y en avoir pour que le système se développe de façon ordonnée. Le présent scénario est basé sur l'ordre et la stabilité et, à mon avis, c'est ce dont nous avons besoin. Si je dis cela, c'est parce que les scénarios basés sur l'instabilité sont très différents. Dans ces cas-là, les pays se renferment sur eux-mêmes, en un sens; ils prennent de plus en plus de règlements, ils se ferment aux pays étrangers et croient qu'ils tireront leur épingle du jeu en jouant uniquement la carte des importations. Nous sommes alors bien loin du système multilatéral et intégré qui, à mon avis, a offert les meilleures perspectives de croissance depuis la dernière guerre mondiale. Quand on envisage la chose dans un contexte historique, on constate que ce système offrait des perspectives fantastiques. Si nous l'abandonnons pour adopter un système fragmenté dans lequel chaque pays doit se débrouiller avec ses problèmes financiers et économiques, il y aura régression. Je ne crois pas que ce soit une bonne chose.

**Senator Asselin:** Mr. de Larosière, for some time now the people of the developing countries have been in debt to your international organization. They are becoming more and more acutely aware of the problem of their countries' foreign debt. Many African heads of state have made some quite important statements about debt repayment by developing countries, some to public assemblies in their own countries, some to international gatherings. It appears there is a growing trend for these countries to custom-tailor their own repayment methods to your organization and to the World Bank.

The president of Peru, for example, announced during a recent election that the country could spare only 10 per cent of its export earnings to put toward its foreign debt. Recently Mexico, as a result obviously of the tumble in the price of oil, asserted that it couldn't meet its international deadlines.



[Text]

Cette tendance des pays redevables envers votre organisme ne pourrait-elle pas affecter la mise en place du plan Baker?

**M. de Larosière:** Monsieur le sénateur, je vous remercie d'avoir posé cette question. Il y a eu en effet quelques manifestations, jusqu'à présent très isolées. Elles sont pratiquement limitées au cas du Pérou que vous avez déjà signalé. Il y a eu quelques manifestations de ce désir de traiter le problème de la dette par des mesures internes, unilatérales.

Je constate que cette tendance est isolée et qu'elle ne s'est pas généralisée. Je note aussi que la situation est difficile, que ces tentations existent, qu'elles peuvent être exacerbées à la faveur de l'évolution politique et qu'il faut donc être très vigilant.

C'est pourquoi je pense que le traitement assez rapide et un à un des cas sous l'emprise du plan Baker est la meilleure réponse que l'on puisse donner aux pays qui ont la tentation de procéder à des mesures unilatérales du genre de celles que vous avez signalées.

Si nous étions amenés à différer trop longtemps la solution des cas individuels qui se posent à nous sous l'étiquette du plan Baker il y aurait un risque que les gens favorables à ces mesures unilatérales prennent le dessus. Donc, je pense que votre observation ne doit pas être prise comme une généralisation immédiatement menaçante, mais comme un signal. Il faut faire attention à ce que ce signal ne s'étende pas.

En ce qui me concerne, je crois que les risques de mesures unilatérales sont très grands pour les pays qui les prendraient. D'un certain point de vue, une espèce de prudence retient ces pays à s'engager dans cette voie. Ils ont été très prudents jusqu'à présent, pour beaucoup de raisons. Ils dépendent du système financier international. Le fait de déclarer une sorte de guerre par défaut comporte beaucoup de conséquences négatives pour un pays. Je crois que les gouvernements sont très responsables à ce sujet, vis-à-vis une opinion publique mal informée, vis-à-vis les mouvements préconisant qu'un défaut à rembourser sa dette est la solution des problèmes.

Il faut leur donner suffisamment d'arguments pour résister à cette tendance. C'est pourquoi une mise en oeuvre rapide de cette stratégie de la dette est si importante.

**Le sénateur Asselin:** Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** On behalf of the members of the committee and the senators here, I thank you for coming this morning and fitting us into your very busy schedule.

**Mr. de Larosière:** Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, we will resume our meeting. Our next witness is Mr. John P. Lipsky, Vice-President and Economist in the International Bond Research Office of the New York based investment firm of Salomon Brothers Inc. In this capacity he is responsible for the analysis of foreign exchange markets and international bond and money markets with special emphasis on Canadian markets. He is also involved in analysis of corporate financial strategies and is a major contributor to departmental and special research reports for the firm. Prior to joining Salomon Brothers Mr. Lipsky spent 10 years with the International Monetary Fund for which he held a variety of posts. He was Assistant Chief of

[Traduction]

May not this trend among countries that owe you money affect the implementation of the Baker initiative?

**Mr. de La Rosière:** Thank you for raising the point, Senator. There have been a few manifestations of this kind, so far isolated cases. In fact they are virtually limited to the instances you have cited. But yes, there have been signs of a desire to deal with the problem of debt by internal, unilateral, measures.

Though I do not see this as a general trend, I concede that the situation is a difficult one, that this is a temptation, which may be aggravated by political change, so we have to be very vigilant.

That's why I consider the fairly rapid and case-by-case approach under the Baker initiative is the best response we can give to countries that are tempted to take unilateral action of the type you have mentioned.

If we were to put off for too long the settlement of individual cases that confront us under the Baker initiative, there would be a risk that the people who favour unilateral action would come to the fore. That's why I think your observation shouldn't be seen as a generalized and immediate threat, but rather as a signal. We must pay attention and prevent it from spreading.

As far as I'm concerned, I think unilateral measures pose serious risks for any country that takes them, and in that perspective they're thinking twice before they go down that road. They've been very cautious so far, for many reasons. They depend on the international financial system, and declaring a sort of bankruptcy war would have negative consequences on a country. I think their governments are behaving very responsibly on this issue, in the face of *pressure from* ill-informed populations and movements that may see defaulting on their debt as the solution to *their* problems.

We have to give them strong enough arguments to resist that *pressure*, and that's why a rapid implementation of this debt strategy is so important.

**Senator Asselin:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** De la part des membres du Comité et des sénateurs ici présents, je vous remercie d'être venu ce matin malgré votre horaire très chargé.

**M. de Larosière:** Merci.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous reprenons maintenant notre séance. Notre prochain témoin est M. John P. Lipsky, économiste et vice-président de l'*International Bond Research Offices*, à la firme d'investissement new-yorkaise Salomon Brothers Inc. À ce titre, il est chargé de l'analyse des marchés des changes et des marchés obligataires et monétaires internationaux, et se concentre en particulier sur les marchés canadiens. Il s'occupe également de l'analyse des stratégies financières d'entreprises et contribue largement aux rapports de recherche de la firme, tant dans des secteurs précis que pour des besoins spéciaux. Avant d'entrer chez Salomon Brothers, M. Lipsky a passé dix ans au Fonds monétaire international,

*[Text]*

their Exchange and Trade Relations Department; Assistant Chief of their Exchange Rate Surveillance Group, which does the analysis of international capital markets with emphasis on commercial bank rescheduling; and a member of the Brazilian, the Philippine and Peruvian negotiating teams, as well as and IMF resident representative in Santiago, Chile.

He has a doctorate in economics from Stanford and he has been invited by the committee to speak to us on the international debt situation from the perspective of lenders, commercial banks, governments and multinational banks and institutions.

**Mr. John P. Lipsky, Vice-President, Salomon Brothers Inc., New York:** Mr. Chairman, it is a great honour for me to appear here today, particularly with Mr. Jacques de Larosière, one of our most distinguished international civil servants, who also happened to be my boss for many years, although, in all honesty, I can say, without offence, that I think I spent quite a bit more time thinking about what he was doing than he spent thinking about what I was doing.

I note from examining the records of the proceedings of your previous hearings that you have received excellent comments from earlier witnesses. In fact, from my readings of your proceedings, I take it that you are most familiar with the origins of the current scope of the international debt situation, you have studied the facts and figures, and you have thought about how we got into our present predicament. You have also discussed in some detail a number of alternative approaches for dealing with the situation. Therefore, I do not think I can add much that is new on that score.

However, my perspective may be somewhat unusual. As the chairman noted, I spent many years as a staff member at the International Monetary Fund, and I was involved directly in negotiations with Brazil, the Philippines, Peru and Chile among other countries. More recently, I have been associated with Salomon Brothers, which is a leading international marketing securities and investment banking firm headquartered in New York. While Salomon Brothers is not directly involved to any great extent in the debt problems of developing countries, we recognize the importance of this issue for the international economy and for world financial markets. This is such a broad subject one hardly knows where to begin.

I hope that the committee will find the remarks that I have chosen to concentrate upon of interest. First, I would like to say that I certainly agree with the previous witnesses and with the managing director of the IMF that any solution must be a co-operative one involving the efforts of lenders, borrowers and the multilateral financial institutions. I would emphasize the need in this case in regard to the developing country debtors themselves, for an internal conviction on their part that the adjustments are not only necessary but beneficial to them. This kind of adjustment, we have found, is not something that can ever be imposed successfully from abroad; it must stem from internal conviction.

*[Traduction]*

où il a occupé divers postes; il y a été notamment chef adjoint du service des changes et des relations commerciales, chef adjoint du groupe de surveillance des taux de change, qui analyse les marchés financiers internationaux, attaché surtout à la consolidation des prêts commerciaux, membre des équipes de négociation avec le Brésil, les Philippines et le Pérou, et représentant du FMI à Santiago, au Chili.

M. Lipsky possède un doctorat en économie de l'Université Stanford; le Comité l'a invité pour qu'il nous parle de la dette internationale du point de vue des prêteurs, des banques commerciales, des gouvernements, et des banques et institutions internationales.

**M. John P. Lipsky, vice-président de Salomon Brothers Inc., New York:** Monsieur le président, c'est un grand honneur pour moi de comparaître devant vous aujourd'hui, d'autant plus que j'arrive à la suite de M. Jacques de Larosière, un de nos fonctionnaires internationaux les plus éminents, qui a également été mon patron pendant de nombreuses années, bien que je puisse dire honnêtement, sans craindre de le blesser, que j'ai passé beaucoup plus de temps à réfléchir à son travail que lui, à penser à ce que je faisais.

J'ai remarqué, en parcourant les procès-verbaux de vos séances précédentes, que vous avez déjà entendu divers témoignages fort intéressants. En fait, d'après ma lecture de ces procès-verbaux, j'en déduis que vous connaissez très bien l'origine de l'actuel problème de la dette internationale, que vous avez étudié tous les chiffres importants et que vous avez réfléchi sur la façon dont nous en sommes arrivés à la situation actuelle. Vous avez également discuté assez en détail d'un certain nombre de solutions possibles pour résoudre le problème. Je ne pense donc pas pouvoir vous en apprendre beaucoup sur le sujet.

Cependant, ma perspective est peut-être un peu inhabituelle. Comme l'a souligné le président, j'ai passé de longues années au Fonds monétaire international et j'ai participé directement aux négociations avec le Brésil, les Philippines, le Pérou et le Chili, notamment. Depuis, je me suis joint à la firme Salomon Brothers, une importante société new-yorkaise faisant office de courtier international en valeurs et d'institution bancaire de placement. Bien que notre société ne soit pas vraiment touchée directement par le problème de la dette des pays en voie de développement, nous reconnaissons l'importance de cette question pour l'économie mondiale et les marchés financiers internationaux. Le sujet est tellement vaste que je ne sais pas trop par où commencer.

J'ai donc choisi de me concentrer sur certains points précis qui, j'espère, intéresseront les membres du Comité. Premièrement, je tiens à souligner que je suis tout à fait d'accord avec les témoins précédents et avec le directeur général du FMI: toute solution doit être coopérative et faire appel à la bonne volonté des prêteurs, des emprunteurs et des institutions financières multilatérales. Il faut aussi que les pays endettés en voie de développement soient eux-mêmes convaincus que les rajustements prévus ne sont pas seulement nécessaires, mais qu'ils leur seront profitables. En effet, nous nous sommes rendu compte que ces rajustements ne peuvent pas être imposés avec succès de l'extérieur, mais doivent s'appuyer sur une conviction interne.



## [Text]

I would like to make a point that I think is basic in the present circumstance, which, I suspect, may be somewhat overlooked, namely, that there have been profound changes in international capital markets in recent years that have not directly touched the developing countries although there are many potential benefits. The problem, which I shall return to later, is essentially one of credit worthiness. Therefore, a major goal of any solution to the debt problem should be to restore normal access of the developing debtor countries to the capital markets as quickly as possible. Thought must be given to matching the external financing available to the developing countries more closely to their needs so that future crises can be avoided.

I would like to begin, therefore, by describing in summary terms the profound changes that have affected financial markets worldwide in recent years. While this theme may appear at first to be tangential to the main focus of the work of this committee, it is central to a point I would like to make; namely, that the developing countries have been left behind by the events of the last few years. A two-tier international capital market has evolved in which the developing countries have been relegated to a special category. It is my concern, and one which I believe is shared by many, that the current techniques for resolving developing country debt problems will ultimately delay their return to the international capital markets on a voluntary basis. Yet, it is only at that time that their access to foreign capital can be restructured on terms more in line with the current market practices and in line with their needs. In the past couple of decades, we have gone from a world of isolated national capital markets and a preponderance of fixed-rate financing to one of highly integrated capital markets, an extensive array of financing instruments and new methods of addressing market risk. This world evolved from the acceleration of inflation and credit demands that began during the mid-1960s—forces that eventually led to the break up of the fixed exchange rate system and to the process of dismantling regulatory barriers that had governed financial markets since World War II. This has been particularly notable in the domestic U.S. market, where the demand for credit has far outstripped the growth of the economy. Today the volume of non-financial debt outstanding in the U.S.—that is the debt of households, government, and business, is an estimated \$6.7 trillion—equivalent to 167 per cent of the U.S. GNP. This is some three times the volume of that outstanding ten years ago and seven times the level of 1965.

As is well known, federal government borrowing has soared in recent years, fuelled by massive fiscal deficits. Credit demands of businesses and households, while growing less rapidly than those of the U.S. government, have hardly been meagre. Private non-financial debt has increased at a 9.8 per cent average annual rate during the past five years.

## [Traduction]

J'aimerais signaler un aspect que je trouve essentiel pour expliquer la situation actuelle et qui, je pense, est parfois un peu oublié; il y a eu en effet sur les marchés financiers internationaux, au cours des dernières années, des changements profonds qui n'ont pas touché directement les pays en voie de développement, mais qui pourraient leur être très profitables. Le problème—j'y reviendrai plus tard—réside essentiellement dans la solvabilité de ces pays. Par conséquent, tous les efforts pour résoudre le problème de la dette devraient avoir pour objectif principal de rendre le plus tôt possible aux pays endettés en voie de développement un accès normal aux marchés financiers. Il faut tenter d'adapter davantage aux besoins des pays en voie de développement le financement qui leur est offert par l'étranger, afin d'éviter de nouvelles crises à l'avenir.

Je voudrais donc commencer par vous décrire brièvement les changements profonds qui ont marqué les marchés financiers internationaux au cours des dernières années. Bien que cette question puisse sembler un peu éloignée du sujet principal des travaux du Comité, elle est essentielle pour expliquer comment il se fait que les pays en voie de développement ont été dépassés par les événements au cours des dernières années. Il existe maintenant un marché financier international à deux échelons, où ces pays ont été relégués dans une catégorie particulière. Ce qui me préoccupe, comme beaucoup d'autres observateurs, c'est que les techniques adoptées pour résoudre les problèmes d'endettement des pays en voie de développement finiront en fait par retarder le moment où ces pays pourront revenir sur les marchés financiers internationaux à leur propre convenance. Pourtant, c'est seulement à ce moment-là que leur accès aux capitaux étrangers pourra être restructuré de façon plus à leurs besoins et aux pratiques actuelles du marché. Au cours des deux dernières décennies, nous sommes passés d'un monde où les marchés financiers nationaux étaient isolés et où le financement se faisait surtout à taux fixe, à un monde où les marchés financiers sont extrêmement interdépendants, où il existe toute une gamme de moyens de financement et où l'on utilise de nouvelles méthodes pour évaluer les risques du marché. Cette situation découle de la montée de l'inflation et de l'accélération de la demande de crédit, qui se sont amorcées au milieu des années 60 et qui ont finalement mené à l'écroulement du système des taux de change fixes et au démantèlement de la réglementation qui régissait les marchés financiers depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce phénomène a été particulièrement marqué sur le marché intérieur américain, où la demande de crédit a dépassé largement la croissance de l'économie. Aujourd'hui, aux États-Unis la dette non financière en souffrance, c'est-à-dire la dette des ménages, du gouvernement et des entreprises, est évaluée à 6,7 billions de dollars, ce qui correspond à 167 p. 100. Ce montant est environ trois fois plus élevé qu'il y a dix ans, et sept fois plus qu'en 1965.

Comme tout le monde le sait, les emprunts du gouvernement fédéral ont augmenté considérablement au cours des dernières années, soutenus par des déficits budgétaires importants. Les demandes de crédit des entreprises et des ménages, bien qu'elles croissent moins rapidement que celles du gouvernement américain, sont quand même loin d'être minimes. La dette non financière privée a augmenté en moyenne de 9,8 p. 100 par an au cours des cinq dernières années.

## [Text]

Internationally the growth of capital flows has been especially rapid as the result of the emergence of sustained and, by historical standards, gigantic external payments and balances. Today the size of the Eurocurrency deposit market exceeds \$2.5 trillion—up from \$500 billion in the mid-1970s and only \$25 billion in the mid-1960s—while the growth of syndicated international bank lending has tapered off since the developing country debt crisis in the early 1980s, reaching a total of only something under \$60 billion in 1985.

International bond issuance, including traditional straight bonds and floating rate notes has soared in recent years to \$165 billion in 1985—up from \$20 billion in 1975 and a mere \$1.5 billion in the mid-1960s. In 1985 the issuance of international bonds increased by 50 per cent from the previous record set only the year before.

The trend toward more volatile interest rates and exchange rates has placed a premium on the marketability of capital market instruments, giving rise to the securitization of a wide range of financial instruments. In 1985 at least 20 new credit instruments were introduced or became widely used internationally. Securitization has also spread to the international arena, as reflected in the rapid growth of the floating rate note market, the proliferation of note issuance facilities, and the emergence of a Eurocommercial paper market. In both the domestic and international markets the short-term interest rate has emerged as the key financing rate, while the relative importance of long-term fixed rate financing has diminished. Financial innovation is likely to continue at a rapid pace in the coming years and to expand into new domains.

One aspect of special importance to the developing countries is that internationally traded physical commodities offer potential for securitization in two opposite but complementary directions: at one end of the spectrum, securitization of physical commodities is evolving along with, and in some cases linked to, other financial instruments. The continuing breakdown of producer pricing of commodities in favour of free market pricing and the significant volume increases in relatively new energy futures contracts enhance the trend towards securitization. A new freight futures contract signals the expansion of the futures arena to include services as well as goods.

A number of innovative commodity financing techniques are now in the planning stage, including the pooling of trade credits, which would allow the diversification of risk across different countries or different industries. Other concepts under study include commodity linked bonds, where the value of the principal and interest payments is tied to the price of an exchange traded commodity; project financing, where the pay-

## [Traduction]

Au niveau international, l'accroissement des mouvements de capitaux a été particulièrement rapide, les paiements extérieurs et les balances des échanges ayant atteint des proportions gigantesques, par rapport au passé, et se maintenant à ces niveaux. L'importance du marché des dépôts en eurodevises dépasse aujourd'hui 2,5 billions de dollars, alors que ce marché ne représentait que 500 millions de dollars au milieu des années 70, et 25 milliards au milieu des années 60. Par contre, le volume des prêts syndiqués des banques internationales a décliné depuis le début de la crise d'endettement des pays en voie de développement au début des années 80, atteignant seulement au total 60 milliards de dollars environ en 1985.

L'émission d'obligations internationales, y compris les obligations classiques et les bons à taux flottants, a augmenté en flèche au cours des dernières années; ces obligations représentaient en effet 165 milliards de dollars en 1985, par rapport à 20 milliards en 1975 et à 1,5 milliard seulement au milieu des années 60. En 1985, l'émission d'obligations internationales a augmenté de 50 p. 100 par rapport au record établi l'année précédente seulement.

En raison de la fluctuation accrue des taux d'intérêt et de change, il est devenu très important de pouvoir négocier les instruments financiers à volonté; toutes sortes de ces instruments ont donc été convertis en titres. En 1985, on a noté l'apparition ou la généralisation, sur les marchés internationaux d'au moins 20 nouveaux instruments de crédit. La conversion des instruments financiers en titres s'est également répandue au niveau international, comme en font foi la croissance rapide du marché des bons à taux flottant, la prolifération de sociétés émettrices de bons et l'émergence d'un euro-marché du papier financier. Tant sur les marchés intérieurs qu'internationaux, le taux d'intérêt à court terme s'est révélé le principal taux de financement, alors que l'importance relative du financement à long terme à taux fixe a diminué. Ces innovations financières devraient se poursuivre à un rythme rapide au cours des années à venir et s'étendre à de nouveaux domaines.

Un des éléments particulièrement important pour les pays en voie de développement, c'est que le commerce international des produits primaires présente des possibilités de conversion des instruments financiers en titres dans deux directions opposées, mais complémentaires. D'une part, cette tendance évolue de concert avec celle de la conversion d'autres instruments financiers et y est liée dans certains cas. Elle continue d'augmenter parce que les prix des produits primaires sont établis de moins en moins par les producteurs, et de plus en plus par les forces du marché, et que le volume des contrats à terme dans le domaine de l'énergie, ce qui est relativement nouveau, s'accroît lui aussi. L'introduction de contrats à terme pour le transport de marchandises montre bien que la pratique des contrats à terme s'étendra bientôt aux services.

On envisage actuellement un certain nombre de techniques innovatrices pour le financement des produits primaires, y compris la mise en commun des crédits commerciaux, ce qui permettrait de répartir les risques parmi divers pays ou diverses industries. Parmi les autres concepts à l'étude, il faut mentionner les obligations remboursables en nature, la valeur des paiements de capital et d'intérêt étant alors liée au prix des



*[Text]*

out is linked to the price of the good produced as well as interest bearing commodity securities and commodity options denominated in non-dollar currencies. At the other end of the spectrum, the imaginative use of age-old counter trade, barter, and offset techniques may be required alone or in tandem with more sophisticated financial instruments to enhance commodity trading opportunities.

Exchange rate, interest rate, and commodity price volatility have given rise to a whole new technology of risk management. This is especially apparent in the widespread use of interest rate futures and options and the surge of activity in interest rate and currency swaps. The creation of these new instruments enables borrowers to choose from a wider range of markets, selecting the specific market which offers the best financing terms, while at the same time controlling the interest rate and exchange rate exposure through the use of swaps. This is another area which could be of particularly great importance to the developing countries—again a point I will return to later.

These emerging trends of internationalization, securitization, and financial innovation have tended to push against the pre-existing barriers and national capital markets culminating in the deregulation of financial markets worldwide. While the United States and Britain have been at the forefront of deregulation efforts, the last few years have seen major liberalizations of financial markets in several key countries; especially Japan, West Germany, Switzerland, and the Netherlands.

In 1986 the most far-reaching change will incur in Britain, where there will be basic changes in the structure of stock and bond markets. As these trends continue, national capital markets will become even more closely linked in the future and a truly global capital market will begin to take shape.

An important issue still to be resolved, which I wish to focus on now, is how the developing countries might benefit from the increased securitization of international financial markets.

Since, mid-1982 access to international markets by the principal developing country borrowers, with the exception of certain south east Asian countries, has been limited to negotiated rescue packages. As part of these negotiated debt arrangements the commercial banks have had to reschedule principal payments and provide additional new loans, thus increasing their exposure in developing countries. At the choice of the banks themselves, both the rescheduling and the new lending have been carried out in the form of conventional floating rate bank loans. As a result, the banks have been increasing their holdings of assets that are relatively illiquid. The decision to continue syndicated lending presumably minimized potential portfolio valuation problems that might have resulted if banks

*[Traduction]*

divers produits primaires sur les marchés internationaux, et le financement de projets, dont le rendement est lié au prix des biens produits. de même qu'à des obligations et à des options portant intérêt, dans des devises autres que le dollar. D'autre part, des utilisations innovatrices des techniques traditionnelles des échanges compensés, du troc et des accords de contrepartie pourraient être nécessaires, seules ou de concert avec d'autres instruments financiers plus complexes, pour améliorer les possibilités dans le domaine du commerce des produits primaires.

Les taux de change, les taux d'intérêt et les fluctuations des prix des produits primaires ont entraîné la création d'une toute nouvelle technologie de la gestion des risques. Ce phénomène est particulièrement évident dans l'utilisation généralisée de contrats à terme et d'options portant intérêt, et dans le renouveau d'activité au niveau des taux d'intérêt et des échanges de devises. La création de ces nouveaux instruments permet aux emprunteurs de choisir, parmi toute une gamme de marchés, celui qui leur offre les meilleures conditions de financement, tout en contribuant à limiter les risques relatifs au taux d'intérêt et au taux de change par le recours aux échanges. Il s'agit là d'un autre domaine qui pourrait avoir une importance particulièrement grande pour les pays en voie de développement; mais j'y reviendrai plus tard.

Ces nouvelles tendances à l'internationalisation, à l'innovation financière et à la conversion de divers instruments financiers en titres ont entraîné, sur les barrières existantes et sur les marchés financiers nationaux, des pressions qui ont finalement amené la déréglementation des marchés financiers du monde entier. Les États-Unis et la Grande-Bretagne ont été à l'origine de ces efforts de déréglementation, mais les marchés financiers de plusieurs pays clés, notamment du Japon, de l'Allemagne de l'Ouest, de la Suisse et des Pays-Bas se sont eux aussi considérablement libéralisés.

En 1986, le changement qui risque d'avoir le plus de répercussions se produira en Grande-Bretagne, où l'on compte modifier de fond en comble les marchés des actions et des obligations. Si ces tendances se maintiennent, les marchés financiers nationaux seront à l'avenir de plus en plus étroitement liés, et un marché véritablement mondial verra le jour.

Il reste encore à régler une question importante, sur laquelle je voudrais maintenant me pencher: c'est la façon dont les pays en voie de développement pourraient profiter de cette tendance à la conversion d'instruments financiers en titres sur les marchés financiers internationaux.

Depuis le milieu de 1982, les principaux emprunteurs des pays en voie de développement, à l'exception de certains pays du sud-est asiatique, n'ont eu accès aux marchés internationaux que grâce à des programmes de sauvetage négociés. Dans le cadre de ces ententes de crédit négociées, les banques commerciales ont dû consolider le capital et fournir de nouveaux prêts, augmentant ainsi le risque qu'elles couraient dans les pays en voie de développement. À la demande des banques elles-mêmes, ces consolidations et ces nouveaux prêts ont pris la forme de prêts bancaires conventionnels à taux flottant. Par conséquent, les banques ont augmenté leur portefeuille d'éléments d'actif assez difficilement mobilisables. La décision de poursuivre les prêts syndiqués a probablement réduit les pro-

## [Text]

had chosen instead to provide new resources through the purchase of marketable notes or bonds issued by developing country borrowers. These potential problems stemmed from the uncertainty regarding how banks would be required to value developing country debt, if that debt were trading at a substantial discount in a well developed secondary market.

While in no way wishing to denigrate the large efforts which have been made today and the progress which has been achieved, I would note that the resulting situation has not been entirely satisfactory from any point of view. The substantially *ad hoc* nature of the negotiating framework in each specific country case has produced a lack of clarity regarding the rules of the game in dealing with developing country debt problems. Debtor country authorities have put forth too much effort dealing with the short-term problems of negotiating strategy, thus detracting from needed structural reform. Official bilateral agencies and multilateral financial institutions have had to act rapidly to increase their own lending to developing country borrowers, often using unprecedented programs of general purpose lending or debt rescheduling. At the same time, the illiquidity of commercial bank portfolios has placed them at a competitive disadvantage in responding to new developments in financial markets.

Certainly it was the intention of the Baker Plan to address these difficulties; but I sense that the lack of perceived systemic risk in the current circumstances in contrast to the situation immediately post-August 1982, has dampened the co-operative spirit and has increased the willingness on the part of all the agencies and entities involved to put forth their own agendas in a more strident fashion. By now, however, it is widely recognized that it will be some time before the major developing country borrowers can return to normal borrowing access to external finance.

Now, the kind of negotiating structure—the tripartite, if you will, negotiating structure—that we have seen to date and that is implicit in the carrying out of the Baker Plan certainly may be acceptable as a case of crisis management, but I submit that it is not desirable as a permanent framework. The events of the past few months have substantially altered the situation in many ways. As the Managing Director discussed earlier, dramatically lower oil prices suggest the most important shift in international relative prices in our decade is occurring or has occurred. Dramatically-low interest rates and the U.S. dollar market suggest also a change in the situation. According to Morgan Guaranty Trust, a 1 per cent decline in short-term interest rates in dollar markets implies a \$2 billion annual savings for the ten largest Latin American debtors alone.

Finally, the combination of lower oil prices, lower interest rates, potentially higher growth in the developing countries, suggests the potential for improved commodity prices.

## [Traduction]

blèmes d'évaluation de portefeuilles qui auraient pu se produire si les banques avaient choisi plutôt d'accorder de nouveaux crédits par l'achat d'obligations ou de bons négociables émis par les pays en voie de développement. Ces problèmes potentiels découlaient de l'incertitude quant à la façon dont les banques auraient à évaluer la dette des pays en voie de développement, si cette dette était négociée moyennant un rabais substantiel sur un marché secondaire bien développé.

Bien que je ne veuille en aucun cas minimiser les efforts et les progrès considérables accomplis jusqu'ici, je tiens à souligner que la situation actuelle n'est entièrement satisfaisante pour personne. Les négociations ayant été faites à la pièce pour les divers pays, on ne semble pas s'entendre clairement sur les règles du jeu à adopter pour résoudre les problèmes d'endettement des pays en voie de développement. Les autorités des pays endettés ont consacré trop d'efforts à résoudre leurs problèmes à court terme et à négocier une stratégie, au détriment de réformes de structure pourtant bien nécessaires. Les organismes bilatéraux officiels et les institutions financières multilatérales ont dû agir rapidement pour augmenter leurs propres prêts aux pays en voie de développement, ayant recours souvent à des programmes de prêts généraux ou de consolidation de la dette d'une envergure sans précédent. En même temps, la non liquidité des portefeuilles des banques commerciales a empêché celles-ci de répondre aussi efficacement que leurs concurrents à l'évolution de la situation sur les marchés financiers.

Le plan Baker était de toute évidence destiné à résoudre ces problèmes. J'ai toutefois l'impression que le refus généralisé de prendre des risques, dans la situation actuelle, contrairement à ce qui s'est passé immédiatement après août 1982, a miné l'esprit de coopération et poussé tous les organismes et tous les intéressés à promouvoir leur propre programme de façon plus énergique. On reconnaît cependant maintenant un peu partout qu'il faudra un certain temps avant que les principaux emprunteurs des pays en voie de développement puissent profiter normalement des possibilités d'emprunt offertes par les milieux financiers extérieurs.

La structure de négociation que nous avons connue jusqu'à maintenant et qui était implicite dans l'application du plan Baker—c'est-à-dire, si l'on veut, la structure de négociation tripartite—est certainement acceptable en temps de crise, mais ne me semble pas souhaitable comme structure permanente. Les événements des derniers mois ont modifié considérablement la situation de bien des façons. Comme le directeur général du FMI l'a souligné plus tôt, la baisse marquée des prix du pétrole laisse entrevoir la transformation la plus importante de notre décennie au niveau des prix relatifs sur la scène internationale. Les taux d'intérêt extrêmement bas et la situation sur le marché des dollars américains permettent également d'envisager une évolution de la situation. Selon le Morgan Guaranty Trust, une baisse de 1 p. 100 des taux d'intérêt à long terme sur les marchés des dollars entraînerait des économies annuelles de 2 milliards de dollars pour les dix plus importants pays débiteurs d'Amérique latine à eux seuls.

Enfin, la baisse des prix du pétrole et des taux d'intérêt, ainsi que les meilleures possibilités de croissance dans les pays



## [Text]

Now, the implications of that situation are certainly immediately positive for countries like Brazil and, perhaps, Chile. As the Managing Director mentioned earlier, they are unambiguously difficult—negative for oil exporting developing countries such as Mexico, Venezuela, Nigeria, Ecuador, and perhaps other members of OPEC.

We must now take stock of the situation in the sense of once the dust settles, if you will, and we have a clearer view of the near-term prospects, can we decide that there is really a light at the end of the tunnel for all of the developing country borrowers, and if not, I think it is time to reconsider the alternatives.

Professor Donald Lessard of the Massachusetts Institute of Technology has listed four attributes that improved financing arrangements for developing countries should possess. They are: Improved cash flow matching, in which obligations and incomes are better matched; a form of lending that provides, especially in the case of project lending, performance incentives to the borrowing countries, or the borrowing entities; a form of borrowing that should be complementary rather than a substitute to efficient domestic financial markets in the borrowing countries; and a form that provides contract enforceability.

I would suggest to the committee that all of these are attributes that the international capital markets are now able to provide, especially the hedging of the interest rate risk, the exchange rate risk and the risk of variations in commodity prices. But developing countries have not been able to use these improved techniques essentially because of a lack of credit worthiness. If you cannot service your outstanding debt, how can you also pay the cost of hedging? But given the logic of the current method for dealing with these problems, there are virtually no guarantees for a quick return to normal standards of credit worthiness for the major developing country borrowers.

I have now come full circle. The points I wish to leave with you are the following:

1. A return to credit worthiness of the developing country borrowers may require a revamping of how we deal with developing country debt; perhaps involving in some fashion a breakdown of the existing debt in those cases where no exit from the tripartite negotiating framework is possible;
2. the commercial banks may not be unreceptive to such arrangements, depending upon the tax and regulatory treatment of their outstandings;
3. for the debtors there must be relief without excessive problems of moral hazards. In other words, you don't want to give the most attractive awards and aid to those who have made the least effort to deal with their own problems. This suggests the need for continuation of a case-by-case approach;

## [Traduction]

en voie de développement permettent de croire que les prix des produits primaires pourraient s'améliorer.

Cette situation serait sûrement immédiatement avantageuse pour les pays comme le Brésil, et peut-être, le Chili. Comme le directeur général du FMI l'a expliqué plus tôt, elle sera certainement difficile pour les pays en voie de développement exportateurs de pétrole comme le Mexique, le Venezuela, le Nigéria, l'Équateur et, peut-être, d'autres membres de l'OPEP.

Il faut maintenant bien évaluer la situation; lorsque les choses se seront tassées et qu'on aura une meilleure idée des perspectives à court terme, on pourra décider s'il y a vraiment des possibilités d'amélioration pour tous les pays emprunteurs en voie de développement. S'il n'y en a pas, je pense qu'il est temps de reconsidérer les autres solutions.

Le professeur Donald Lessard, du Massachusetts Institute of Technology a énuméré les quatre attributs suivants, que devraient posséder les ententes de financement conclues par les pays en voie de développement: un meilleur équilibre des flux monétaires, c'est-à-dire entre les obligations et les revenus, une forme de prêt qui prévoirait, surtout dans les cas des prêts-projets, des encouragements au rendement pour les pays ou les organismes emprunteurs; une forme d'emprunt qui serait un complément, et non un substitut, de marchés financiers intérieurs efficaces dans les pays en voie de développement; enfin, des mécanismes permettant d'assurer l'application des contrats.

Je voudrais souligner aux membres du Comité que les marchés financiers internationaux possèdent maintenant tous ces attributs, en particulier la possibilité d'opérations de couverture destinées à réduire les risques liés à la fluctuation des taux d'intérêt, des taux de change et des prix des produits primaires. Cependant, les pays en voie de développement n'ont pas pu utiliser ces techniques améliorées, surtout parce qu'ils sont insolubles. En effet, comment assumer le coût d'opérations de couverture si l'on ne peut même pas assurer le service de sa dette? Étant donné la méthode actuelle appliquée pour résoudre ces problèmes, il n'existe à peu près aucune garantie d'un retour rapide à des normes normales de solvabilité pour les principaux emprunteurs des pays en voie de développement.

Voilà, la boucle est bouclée. Je voudrais, en terminant, vous faire part des observations suivantes:

1. Pour que les emprunteurs des pays en voie de développement retrouvent leurs solvabilité, il faudra peut-être modifier notre façon de considérer la dette de ces pays, notamment en répartissant d'une façon ou d'une autre la dette existante dans les cas où il n'est pas possible d'échapper à la structure de négociation tripartite.
2. Les banques commerciales seraient peut-être heureuses de conclure des ententes de ce genre, selon le traitement fiscal et réglementaire qui sera réservé à leurs créances en souffrance.
3. Il faut tenter d'améliorer la situation des débiteurs, sans créer pour autant de problèmes moraux. Autrement dit, il faut éviter d'encourager et d'aider surtout les emprunteurs qui ont fait le moins d'efforts pour résoudre leurs propres problèmes. Il faut donc continuer à étudier chaque cas séparément.

## [Text]

4. once credit worthiness is restored, the private markets are now much more able than previously to provide financing that is much better suited to the developing countries situation than the kind of financing they had been receiving as this problem emerged in the 1960s and especially in the 1970s.

Finally, the *sine qua non* of the satisfactory resolution of the situation is a large policy shift on the part of many developing countries and this, I repeat, must grow out of their own conviction; it simply can't be imposed from abroad. A symptom of the continuation of these kinds of problems is the ongoing capital flight from these countries. The citizenry of the borrowing countries must become convinced of the adequacy of their own domestic policies, but also better policy co-ordination amongst developed countries, the industrial countries, is also required, but I think that is another story best left for another time.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you for that opening statement.

Just before going to Senator Hicks, who has agreed to commence the questioning today, I will go to Senators Haidasz and Grafstein to see if the questions they had in mind for the previous witness are ones they would like to put to you.

**Senator Haidasz:** Thank you, Mr. Chairman. I know that Mr. Lipsky has worked for some years with the International Monetary Fund. Perhaps he is up to date, I do not know.

My questions are: How many Eastern European countries are members of the IMF? Has Poland formally submitted an application for membership? And what are the conditions under which the IMF could consider membership of Poland to the Fund?

**Mr. Lipsky:** Regarding Eastern European membership, I guess it would depend on the definition. Yugoslavia is a member; Romania is a member; Hungary is a member. Hungary was admitted in 1981 or 1982. I am not sure of the exact year.

Frankly, I am not certain of the status Poland has. I know that at one point Poland had formally submitted an application to join, but I believe that that was withdrawn. I am not sure of the current circumstances.

**The Chairman:** My recollection of Mr. de Larosière's testimony a few minutes ago was that Poland had applied. I think that that was the word he used, so I assume it is in the works.

**Mr. Lipsky:** In any case, regardless of the status, he indicated that Poland might soon become a member.

Regarding the conditions, I would presume that the conditions are the same as those set out for every member country under the Articles of Agreement of the IMF, which involve undertaking certain kinds of obligations regarding the treatment of foreign exchange payments and restrictions applied to those payments, as well as undertakings to co-operate with the Fund and provide information that allows the Fund to judge

## [Traduction]

4. Une fois que ces pays auront retrouvé leur solvabilité, les marchés privés seront en mesure de leur fournir un financement beaucoup mieux adapté à leur situation que lorsque ce problème a fait surface au cours des années 60 et, surtout, pendant les années 70.

Finalement, il est impossible de résoudre ce problème de façon satisfaisante si la plupart des pays en voie de développement ne modifient pas en profondeur l'orientation de leur politique. Cette décision, je le répète, doit venir d'eux-mêmes; on ne peut la leur imposer de l'extérieur. La fuite de capitaux hors de ces pays montre bien que ces problèmes persistent. Les citoyens des pays emprunteurs doivent acquérir la conviction que la politique intérieure de leur pays est judicieuse, mais les pays développés, c'est-à-dire les pays industriels, doivent également mieux coordonner leur politique. Mais cela est une autre histoire, qui devra attendre à plus tard.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie de votre déclaration préliminaire.

Avant de donner la parole au sénateur Hicks, qui a accepté de commencer la période de questions aujourd'hui, je voudrais demander aux sénateurs Haidasz et Grafstein s'ils veulent vous poser les questions qu'ils destinaient au témoin précédent.

**Le sénateur Haidasz:** Merci, monsieur le président. Je sais que M. Lipsky a travaillé un certain nombre d'années au Fonds monétaire international. Peut-être ses renseignements sont-ils plus à jour, je n'en sais rien.

Voici mes questions: combien de pays d'Europe de l'Est sont membres du FMI? La Pologne a-t-elle présenté une demande officielle d'adhésion? Et à quelles conditions le FMI pourrait-il songer à accepter la Pologne?

**M. Lipsky:** En ce qui concerne votre première question, je pense que cela dépend de ce qu'on entend par pays de l'Est. La Yougoslavie, la Roumanie et la Hongrie sont membres du FMI. Cette dernière a été acceptée en 1981 ou 1982. Je ne suis pas certain de l'année exacte.

A vrai dire, je ne sais pas non plus ce qu'il en est de la Pologne. Je sais cependant qu'à un moment donné la Pologne a déposé une demande officielle d'adhésion, mais je crois qu'elle l'a retirée. J'ignore quelle est sa situation aujourd'hui.

**Le président:** D'après ce qu'a déclaré M. de Larosière il y a quelques minutes, la Pologne aurait présenté une demande d'adhésion. Je pense que ce sont les mots qu'il a utilisés; je suppose donc que le Fonds est en train d'étudier sa demande.

**M. Lipsky:** De toute façon M. de Larosière a dit que la Pologne deviendrait peut-être membre du FMI bientôt.

Quant aux conditions d'admission, je suppose qu'elles sont les mêmes que celles imposées à tous les autres pays membres par les Statuts du FMI. Il y a certaines obligations concernant les paiements en devises et les restrictions dans ce domaine; en outre, le FMI demande aux pays membres de s'engager à collaborer avec lui et à lui fournir les renseignements qui lui permettent de déterminer si le pays membre respecte les Statuts.



[Text]

compliance with the undertakings of policy under the Articles of Agreement.

**Senator Haidasz:** Is there such a condition called a quota for each country?

**Mr. Lipsky:** If you think of the Fund as a revolving fund, the quota is equivalent to the amount of contribution each country is required to put into the revolving fund. That quota is set, more or less, by formula, involving such considerations as the size of the country's economy, its participation in international trade, the size of their foreign reserves, and so forth. The quota, rather than being a condition, is, in essence, part of the terms of membership that the country would be offered.

**Senator Haidasz:** Is there a policy of the Government of the United States which links membership, let us say, with performance, human rights and other such areas?

**Mr. Lipsky:** Frankly, I am not clear on that point. There are certain undertakings not binding on the IMF but which take the form of Congressional instructions of the U.S. representative at the executive board. To be honest, however, I am not familiar with the details in that regard. In any case, none of these conditions put by Congressional decision are in any way binding upon the IMF as an organization.

**Senator Grafstein:** Mr. Lipsky, you have really come here indirectly criticizing the previous practices of the IMF in the sense that that body fostered sovereign loans and, as I believe the previous witness said, an acceleration, if you will, of loans, particularly after commodity booms. There now seems to be a shift in the private market such that creditworthiness as well as sovereignty will be taken into account. I make this statement not in a critical way but just to see whether I have the thrust of your comments correctly.

Canada and the United States share a common problem; that is, our risk exposure to Latin American countries. Based upon the figures we have, close to 60 per cent of all of our exposure is concentrated in Brazil and Mexico. Brazil now has a proposal and is working matters out; Mexico does not have a proposal that appears to be on the right track. All of the Canadian banks' equity is exposed in those two countries, if we want to single them out. You are suggesting—and I do not necessarily disagree with this—that we should now start writing down these loans in quite a massive way to reflect the creditworthiness of those two countries, in particular. Is this attitude shared by American banks similarly exposed in South America? In other words, are they actively writing down those loans to Brazil and Mexico, where there appears to be tremendous overexposure?

**Mr. Lipsky:** Senator, your comments and questions have various facets. I will try to deal with them in turn. First, I did not intend to criticize the previous actions of the International Monetary Fund. I think that, in fact, the role of the Fund as a brake or a moderating force in the growth of the flows of

[Traduction]

**Le sénateur Haidasz:** Est-ce qu'il existe une disposition concernant la quote-part de chaque pays?

**M. Lipsky:** Si vous considérez que le FMI est un fonds renouvelable, la quote-part équivaut à la contribution que chaque pays doit verser. Cette quote-part est établie plus ou moins selon une formule tenant compte notamment de l'économie du pays, de ses échanges commerciaux et de ses réserves en devises. La quote-part est essentiellement une condition d'admission du pays au FMI.

**Le sénateur Haidasz:** Le gouvernement des États-Unis établit-il un lien, par exemple, entre l'adhésion d'un pays au FMI et sa performance économique, le respect des droits de la personne sur son territoire et d'autres questions de ce genre?

**M. Lipsky:** En toute honnêteté, je l'ignore. Il existe toutefois certaines obligations que n'est pas tenu de respecter le FMI, mais qui prennent plutôt la forme de directives du Congrès américain données au représentant des États-Unis qui siège au Conseil d'administration. Pour être honnête, je dois dire cependant que je ne connais pas bien cette question. De toute façon, aucune des conditions imposées par le Congrès ne lie le FMI en tant qu'organisme international.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Lipsky, vous critiquez ici indirectement les pratiques antérieures du FMI, en ce sens que l'organisme a favorisé l'attribution de prêts à des pays souverains et, comme je crois avoir entendu le témoin antérieur le dire, une accélération des prêts, plus particulièrement après l'accélération de l'exploitation des produits de base du même pays. Il semble, sur les marchés financiers privés, que la solvabilité et la souveraineté d'un pays seront de plus en plus prises en considération. Je ne veux pas vous critiquer, mais simplement savoir si j'ai bien compris le sens de vos observations.

Le Canada et les États-Unis ont un problème en commun; ce sont les risques que présentent les prêts consentis aux pays de l'Amérique latine. D'après les données dont nous disposons, près de 60 p. 100 de tous nos prêts sont concentrés au Brésil et au Mexique. Le Brésil a adopté des mesures pour redresser son économie et essaie de régler ses problèmes; par contre le Mexique ne semble pas se diriger dans la même direction. Toutes les banques canadiennes sont exposées dans ces deux pays, si l'on veut les considérer séparément. Vous dites, et je ne suis pas nécessairement en désaccord avec vous, que nous devrions dès maintenant commencer à réduire fortement la valeur de ces prêts pour tenir compte de la solvabilité de ces deux pays en particulier. Est-ce que les banques américaines qui ont consenti proportionnellement autant de prêts en Amérique du Sud partagent cette opinion? Autrement dit, est-ce qu'elles amortissent leurs prêts consentis au Brésil et au Mexique, qui semblent devenus très risqués?

**M. Lipsky:** Sénateur, vos observations et vos questions revêtent plusieurs aspects. Je vais essayer de les aborder un à un. D'abord, je n'avais pas l'intention de critiquer les mesures prises antérieurement par le Fonds monétaire international. En réalité je pense que le Fonds, en tant qu'organisme chargé de

[Text]

credit was not as great as it might have been, but I do not know what the solution would have been. The balance between financing and adjustment of debtor country situations, even in the wake of the first oil crisis, was dictated largely by the realities of the moment. The IMF is ultimately a co-operative agency and has very limited executive abilities or authority. In its defence, I think that it did the best it could under the circumstances. One also has to recognize that, in the late 1970s—in the mid-70s, perhaps, even more so—one was looking at responsible projections of commodity and energy prices which by now look laughable to us. At the time, however, they represented the best judgment of the best experts available and formed the basis of lending activity and borrowing activity.

As the managing director suggested, I think it was quite clearly the sharp shift in U.S. economic policy mix in the wake of the October, 1979, changes in policy that produced a situation that was virtually inconceivable over the previous years. In work done by the late Professor Carlos Diaz-Alejandro, he asks this question: If you had been a Brazilian policymaker invested with *de facto* dictatorial powers over economic policy in 1979 and you were also gifted with absolutely perfect foresight, could you have avoided the problems that came afterwards? His conclusion was that you probably could have done better, but basically, by that time, the die was cast. There was virtually no escape. As a result, one can look back and wish that it did not happen the way it happened, but there is not that much that can be done about it. I am not even sure of what the lessons of that era were for the current time.

Regarding your questions about Brazil and Mexico, in terms of the issue of creditworthiness and whether the banks are overexposed in these countries and would be willing to take write-downs, I think that, in general, the commercial banks see this issue differently, depending on their nationality. This is so simply because they have very different treatment in terms of provisioning, of write-downs and of dealing with problem loans. As honourable senators know, there is a great distinction right now between the Canadian and the U.S. banks' treatment of these problem countries. Whether there is overexposure is something for the banks, themselves, to determine. Obviously, however, recent events have acted differently upon those countries. The decline in interest rates and the decline in oil prices is basically favourable to Brazil. It is not without its problems, certainly, but the qualitative difference between Brazil and Mexico is very striking. Further, Brazil has just undertaken a dramatic shift in policy. Frankly, when I was closely associated with the dealings in that situation, some of those things which were deemed politically impossible have now been adopted in Brazil. The hopeful sign in all of that is that it seems that those policy changes have come about quite clearly through domestic decision and not by way of a feeling that they have been forced upon the country by external policies, connivance or other pressures. It would seem that, simply looking at the realities of the situation, these policies now seem accurate.

[Traduction]

freiner ou de modérer l'accélération des flux de crédit, n'a pas joué un rôle aussi actif qu'il aurait pu, mais je ne sais pas ce qui se serait produit s'il avait agi autrement. L'équilibre entre le financement et les mécanismes d'ajustement du pays débiteur, même après la première crise du pétrole, dépendait en grande partie des réalités de l'heure. En fait, le FMI est un organisme de coopération et dispose d'un pouvoir très restreint. À sa défense, je dois dire qu'il a fait de son mieux dans les circonstances. Il faut aussi reconnaître que les projections raisonnables du prix des produits de base et de l'énergie que l'on a faites à la fin des années 70, et surtout au milieu des années 70, nous paraissent risibles aujourd'hui. À cette époque-là, cependant, elles étaient le fruit du jugement le plus sûr des grands spécialistes, et c'est sur elles que s'appuyaient les opérations de crédit.

Comme l'a signalé le directeur général, je pense qu'il est clair que c'est la profonde modification de la politique économique des États-Unis, après les changements d'octobre 1979, qui a créé une situation pratiquement inconcevable au cours des années antérieures. Dans ses travaux, feu M. Carlos Diaz-Alejandro pose la question suivante: Si vous aviez été technocrate brésilien investi de réels pouvoirs dictatoriaux vous autorisant à élaborer une politique économique en 1979 et que vous ayiez également été doté du don de prévision le plus certain, auriez-vous pu éviter les problèmes qui se sont produits par la suite? Sa conclusion était que vous auriez probablement pu faire mieux, mais que fondamentalement, à cette époque-là, les dés étaient jetés. Il était pratiquement impossible de s'en sortir. Ainsi, on peut toujours se tourner vers le passé et souhaiter que ce qui s'est produit ne soit pas arrivé, mais on ne peut pas faire grand-chose. Je ne sais même pas exactement quelles leçons on peut tirer de cette période actuellement.

En ce qui concerne vos questions au sujet du Brésil et du Mexique, de la solvabilité de ces pays, du fait que les banques courent ou non de très grands risques dans ces pays et seraient peut-être prêtes à amortir la valeur de leurs prêts, je pense qu'en général les banques commerciales voient la question sous un autre angle, suivant leur pays d'origine. Leur approche est en effet différente, tant en ce qui concerne les provisions pour dettes, les amortissements que les prêts problématiques. Comme le savent les honorables sénateurs, l'approche des banques canadiennes et américaines face à ces pays problématiques est actuellement très différente. Quant à savoir si les risques sont trop grands pour les banques, je pense que c'est à elles-mêmes qu'il appartient de le déterminer. De toute évidence, cependant, les événements récents ont eu des répercussions différentes sur ces pays. D'une manière générale, la diminution des taux d'intérêt et du prix de pétrole est bonne pour le Brésil. Cela ne va pas sans problèmes, certainement, mais la différence «qualitative» entre le Brésil et le Mexique est très frappante. En outre, le Brésil vient juste d'entreprendre un bouleversement de sa politique économique. A vrai dire, au moment où je m'occupais directement de la situation, certaines des mesures qui ont été adoptées depuis au Brésil paraissaient politiquement impossibles. Ce qu'il y a d'encourageant dans tout cela, c'est qu'il semble que ces changements de politiques ont été adoptés par les autorités elles-mêmes et non parce que l'administration a été forcée d'agir ainsi, cédant à des pressions



[Text]

Finally, regarding the banks' attitude about the whole business, as I said before, that depends on the nationality of the bank. I have gone about asking the question the following way. Especially regarding the U.S. banks, whose situations are most difficult with respect to potential write-downs or provisions for potential losses, I have gone not to the banks but to funds managers and institutional investors, and have asked this question: What if major commercial banks were all allowed to take, let us say, a 25 per cent write-down on all of their developing country debt and write it off over five years? What would happen to the value of the bank stock? I have yet to have the funds manager tell me that the bank stock would not go up.

**Senator Hicks:** You are saying, that the bank stock would go up?

**Mr. Lipsky:** Yes, it would go up. What that says is that, discounted in the price, is a scenario worse than that. There are studies conducted by some professors at Harvard, sponsored by the National Bureau of Economic Research, which have examined this question and which indicate, in a manner more detailed than the off-hand way in which I have just dealt with it, roughly the same conclusion; that is, there is a substantial discount of those assets already in the stock price. What this tells me is, given the assurances of tax and regulatory environment, what in the world would stop the banks from doing it? Obviously, they cannot come out and say that. If it does not happen, this is not an avenue that is open to them. I think they have a lot invested, in every sense, in making the current situation and the current structures work.

The reason for that, I think, is very straightforward. When we first began to deal with these problems in 1982, this was always viewed as an example of crisis management, not as something we would go through every year or every two years where we would all sit around the table—the banks, the IMF, the World Bank, the countries and the lenders—and try to negotiate what the circumstances were going to be.

I would submit that, if the banks themselves come to the conclusion that there is no light at the end of the tunnel for some of these debtor countries, then their attitude, if offered an opportunity, would be quite favourable.

Of course, the attitude of the European banks has, from the beginning, been quite distinct. Since they have received very favourable, attractive treatment for provisioning against these loans, they have been very interested and willing to talk about things like interest rate capitalization which have been, heretofore, absolutely poison for the United States banks.

**Senator Grafstein:** I have a brief question. Is Dr. Kaufman interested in predicting lower interest rates for North America this year?

**Mr. Lipsky:** Does that include Mexico and Canada as well as the United States?

**Senator Grafstein:** North America.

[Traduction]

extérieures, à des connivences avec ou pour d'autres motifs. Si l'on tient compte de la réalité, il semble que ces politiques sont aujourd'hui tout à fait justes.

Enfin, en ce qui concerne l'approche des banques, comme je l'ai dit tout à l'heure, cela dépend de leur nationalité. Je pose la question de la façon suivante. Plus particulièrement pour les banques américaines, dont la situation est des plus difficiles en ce qui a trait aux amortissements éventuels ou aux provisions pour pertes, je ne me suis pas adressé aux banques, mais aux gestionnaires de fonds et aux investisseurs institutionnels et je leur ai posé la question suivante: Que se passerait-il si les grandes banques commerciales étaient autorisées, disons, à amortir 25 p. 100 de tous leurs prêts consentis aux pays en voie de développement, sur une période de cinq ans? Qu'advierait-il de la valeur des actions de la banque? Les gestionnaires de fonds ne m'ont jamais répondu que les actions de la banque n'augmenteraient pas.

**Le sénateur Hicks:** Vous dites donc que la valeur des actions de la banque augmenterait?

**M. Lipsky:** Oui. Ce qu'on en conclut, c'est que le prix actuel des actions reflète un scénario encore pire. Certains professeurs de Harvard ont réalisé des études commanditées par le *National Bureau of Economic Research*. Ils ont étudié la question et en viennent, d'une façon beaucoup plus détaillée que celle que je viens tout juste d'utiliser, sensiblement à la même conclusion, à savoir que, le prix des actions reflète une forte dépréciation. Donc, compte tenu des assurances sur le plan de la fiscalité et des règlements, qu'est-ce qui pourrait bien empêcher les banques d'agir ainsi? De toute évidence, elles ne peuvent pas annoncer que c'est ce qu'elles vont faire. Si cela ne se produit pas, c'est une voie qui ne leur est pas ouverte. Je crois qu'elles ont toutes intérêt, et dans tous les sens, à faire en sorte que leur approche actuelle donne des résultats.

La raison en est, à mon avis, très évidente. Lorsque nous avons commencé à étudier ces problèmes en 1982, nous considérions toujours que c'était un exemple de gestion ponctuelle, et non un problème auquel nous devrions faire face chaque année ou tous les deux ans et qui nous amènerait à nous asseoir autour d'une table, les banques, le FMI, la Banque mondiale, les pays et les prêteurs, pour essayer de négocier.

Je pense que si les banques elles-mêmes en viennent à la conclusion qu'il n'y a pas de lumière au bout du tunnel pour certains des pays débiteurs, elles réagiront assez favorablement si elles en ont la chance.

Bien sûr, les banques européennes ont adopté dès le début, une attitude tout à fait différente. Puisqu'elles ont obtenu des conditions très favorables concernant les provisions pour pertes, elles se disent tout à fait prêtes à parler de choses comme la capitalisation des taux d'intérêt qui ont absolument empoisonné l'existence des banques américaines.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai une brève question à poser. M. Kaufman serait-il prêt à prédire une baisse des taux d'intérêt en Amérique du Nord cette année?

**M. Lipsky:** Incluez-vous le Mexique, le Canada et les États-Unis?

**Le sénateur Grafstein:** L'Amérique du Nord.

[Text]

**Mr. Lipsky:** They are all North American. I would not deign to speak for him in that regard, but thank you for the opportunity.

**The Chairman:** Has he pronounced on that particular subject recently?

**Mr. Lipsky:** Not in any grand sense. Every week Dr. Kaufman publishes commentaries on the market, entitled, "Comments on Credit," in which the questions of the moment are, among other things: how lasting is the oil price decline and what will be the policy responses of the authorities in countries such as West Germany and Japan to the current situations since there are many who would posit that it is only the dollar that is holding up short-term U.S. interest rates at the present time? Certainly, in the near term, the possibility exists, eventually, of some reductions in the U.S. short-term rates.

**Senator Hicks:** I did not intend to start this way, but I think it might be interesting to follow on from Mr. Lipsky said about the effect on the price of private bank shares if a write-down of 20 per cent were accorded in relation to the loans of certain developing countries, and so on.

I am glad that Mr. Lipsky is here as a member of Salomon Brothers, which is a private institution and not a government one such as we have heard from before in the evidence of Mr. de Larosière. Assuming that you are right or that the prognosticator to whom you referred is right that there would be a rise in the value of bank stocks if this were done because it would, at least be better than the threatened scenario if nothing were done about it, what effect does this have on what you referred to as the creditworthiness of the developing countries or of the borrowing countries? Supposing you do write down 20 per cent in relation to the loan to country A, are you then going to turn around and expect the private banks to lend it more money after having written off 20 per cent of the existing loan?

**Mr. Lipsky:** I think you have hit on a crucial point. In my own opinion, probably the trickiest, but virtually the only aspect that stands in the way of turning towards a new way of dealing with those situations where there is no prospect of near-term return to creditworthiness in the current structures, and that is, if you are, *de facto*, helping the banks on one hand by allowing them more flexibility in dealing with these problem loans, you have to, as a balancing item or as a *quid pro quo*, offer debt relief to the developing countries. How that would come about and in what form that would occur is, obviously, the difficult question. How do you avoid moral hazard? How do you avoid rewarding countries that have made least effort and therefore have the biggest problems? These are all difficult questions.

I suspect these questions can be solved once a decision is made at a policy level that they must be solved. I suspect what stands in the way of that is merely a conviction on the part of all the parties involved that the current set of structures will not lead to any return to normalcy, as we would refer to it, in any reasonable time frame.

[Traduction]

**M. Lipsky:** Ces pays sont tous en Amérique du Nord. Je n'oserais pas parler de ce sujet à sa place, mais je vous remercie de m'en avoir donné l'occasion.

**Le président:** S'est-il prononcé sur cette question précise dernièrement?

**M. Lipsky:** Pas tellement. Chaque semaine, M. Kaufman publie des commentaires sur l'état du marché dans un document intitulé *Comments on Credit*, dans lequel il aborde les questions de l'heure. Il se demande entre autres dans quelle mesure la baisse des prix du pétrole se poursuivra et comment réagiront des gouvernements comme celui de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon à la situation, nombre d'entre eux prétendant que seul le dollar soutient les taux d'intérêt américains à court terme actuellement? Il ne fait aucun doute que, dans un avenir rapproché, il est possible que les taux d'intérêt à court terme diminuent aux États-Unis.

**Le sénateur Hicks:** Je n'avais pas l'intention de commencer de cette façon, mais je pense qu'il pourrait être intéressant de suivre l'évolution des observations de M. Lipsky au sujet des répercussions que pourrait avoir, sur la valeur des actions d'une banque privée, une dépréciation de 20 p. 100 des prêts accordés à certains pays en voie de développement.

Je suis content que M. Lipsky soit membre de la société Salomon Brothers, qui est un établissement privé et non une institution gouvernementale comme celle dont fait partie M. de Larosière qui a témoigné devant nous. En supposant que vous ayez raison ou que le spécialiste des pronostics dont vous avez parlé ait, lui, raison en soutenant que la valeur des actions des banques augmenterait si l'on faisait cela, parce que ce serait à tout le moins préférable à un scénario de «laisser-faire», quelles répercussions cela aurait-il sur ce que vous avez appelé la solvabilité des pays en voie de développement ou des pays emprunteurs? Supposons que vous amortissiez effectivement 20 p. 100 des prêts consentis au pays A, est-ce qu'en retour vous vous attendriez à ce que les banques privées lui prêtent davantage après avoir adopté une telle mesure?

**M. Lipsky:** Je pense que vous soulevez là une question cruciale. A mon avis, il existe un gros obstacle, mais qui est pratiquement le seul, qui empêche d'aborder sous un autre angle la situation lorsqu'il n'existe aucune perspective de solvabilité à court terme dans les structures actuelles. En effet, si l'on aide les banques en leur donnant une plus grande flexibilité pour régler ces prêts problématiques, il faut aussi, pour créer un certain équilibre et pour composer, soulager la dette des pays en voie de développement. Ce qui est difficile, c'est de décider comment tout cela se produira et sous quelle forme? Comme éviter les dangers d'ordre moral? Comment éviter de récompenser des pays qui ont fait le moins d'efforts et qui, par conséquent, ont les problèmes les plus graves? Ce sont là des questions difficiles.

Je pense que ces problèmes peuvent être réglés une fois qu'on aura décidé de s'y attaquer au niveau politique. A mon avis, ce qui empêche les hommes politiques d'agir ainsi, c'est simplement qu'il faut convaincre toutes les parties intéressées que les structures actuelles ne permettront pas un retour à la normale, comme nous le disons, dans un délai raisonnable.



[Text]

Once we realize that countries are looking forward, year after year, to these kinds of tripartite negotiations over their access to international capital markets, banks remain wedded to the structure for the indefinite future and once policy-makers in the lending countries and multilateral financial institutions realize that they are going to be required to put additional funds into these countries to make this situation work, indefinitely, then, from that, comes the will to look for a new way of dealing with it.

Why does that represent a potential return to creditworthiness? Very simply, it would have to involve some kind of debt relief for the developing countries such that they would be able to service whatever obligations they retain on a normal basis and not outside the structures of these kinds of negotiated rescue packages.

**Senator Hicks:** I would like to refer, in this connection, to two cases which I will do, but, before I do, Mr. Chairman, I should observe that, you say that if the bank shares go up in value it helps the banks and, therefore, you should expect the banks to offer some *quid pro quo*; is that correct? It helps the shareholders of the banks, but we could have quite a debate as to whether it is beneficial to the banks themselves.

**Mr. Lipsky:** I did not suggest that the banks themselves would be the ones necessarily offering the *quid pro quo*, but, rather, that public money is going to have to be used to provide that *quid pro quo*. Speaking loosely, offering more flexibility to the banks is, in essence, offering them a kind of benefit that would result in lower taxes, among other things, and that would be a public benefit to the banks.

There has to be an offsetting public effort—and that could be bilateral or multilateral—to help the developing countries. Of course, that is already occurring. I think the reason I am not so worried about the banks in the sense that you ask is because I think I am excessively naive. I think the stockholders' interests ultimately ought to be the determinant of policy. If it is in the stockholders' interests to go along with this kind of policy, I suspect they would. Again, in realistic terms, the proposal of these kinds of large shifts in the way in which these problems are dealt with is not going to happen overnight. It probably cannot be expected that the banks themselves will take the lead in proposing this. Frankly, it is just too risky for them because they have a lot invested in the maintenance of the current system.

**Senator Hicks:** With regard to Brazil, the *New York Times* ran an article in its weekend paper written by a chap named Richard Stevenson in which he pointed out that their economy had grown by 7.4 per cent and that as a result their credit worthiness induced the private or commercial lending banks to drop the interest rate on their loans to that country. I am amazed that they dropped the interest rates from about two percentage points above the London interbank offering rate, or LIBOR as they call it, down to 1.125, which was considered such an advantage. It is less than one per cent in interest rates.

[Traduction]

Une fois qu'on réalise que les pays attendent, d'une année à l'autre, la tenue de ce genre de négociations tripartites sur leurs possibilités d'accéder aux marchés financiers internationaux, les banques demeurent attachées à la structure pour une période indéfinie et, une fois que les bureaucrates des pays prêteurs et des institutions financières multilatérales se rendent compte qu'ils devront accorder des fonds supplémentaires à ces pays pour que les choses marchent comme prévu, indéfiniment, eh bien à ce moment-là, on est prêt à envisager une nouvelle approche.

Pourquoi pense-t-on qu'un retour à la solvabilité est possible dans ces conditions? Tout simplement, parce qu'on devrait accorder un certain allègement de la dette de pays en voie de développement pour qu'ils soient en mesure de respecter les obligations normales qui leur sont imposées et ce, tout en respectant les modalités des opérations de sauvetage qui sont négociées.

**Le sénateur Hicks:** A cet égard, j'aimerais parler de deux cas. Mais auparavant, monsieur le président, j'aimerais faire remarquer ceci: vous dites que si les actions des banques augmentent, cela va aider les banques et que, par conséquent, vous vous attendez à ce qu'elles offrent une certaine compensation, est-ce exact? On vient en aide aux actionnaires des banques, mais on pourrait discuter pendant longtemps pour savoir si une telle mesure avantage les banques elles-mêmes.

**M. Lipsky:** Je n'ai pas dit que ce seraient les banques elles-mêmes qui offriraient nécessairement la compensation, mais plutôt qu'il va falloir utiliser les deniers publics à cet effet. Si l'on offre plus de flexibilité aux banques, on leur accorde un type d'avantage qui se traduira entre autres par une baisse d'impôt et qui constituera un avantage public pour elles.

De son côté, le public doit faire sa part pour aider les pays en voie de développement, que ce soit par le biais de mesures bilatérales ou multilatérales. Bien sûr, c'est déjà ce qui se produit actuellement. La raison pour laquelle je ne m'inquiète pas tellement de la situation des banques dans le sens où vous l'entendez, c'est que je pense être très naïf. A mon avis, ce sont les intérêts des actionnaires qui doivent primer. Si ceux-ci jugent qu'il est dans leur intérêt d'adopter ce genre de politique, je pense que c'est ce qu'ils feront. Une fois de plus, pour être réaliste, la proposition visant à modifier les façons d'aborder ces problèmes ne va pas être adoptée du jour au lendemain. On ne peut probablement pas s'attendre à ce que les banques elles-mêmes prennent les devants. En toute honnêteté, c'est trop risqué pour elles parce qu'elles ont énormément intérêt à ce que le système actuel soit maintenu.

**Le sénateur Hicks:** En ce qui concerne le Brésil, le *New York Times* a publié un article dans son édition de la fin de semaine, signé par un journaliste nommé Richard Stephenson, dans lequel il fait remarquer que la croissance économique de ce pays a été de 7,4 p. 100 et que, ce faisant, sa solvabilité a incité les banques privées ou commerciales à baisser leurs taux d'intérêt sur les prêts qu'elles lui consentent. Je suis surpris de voir qu'elles ont baissé le taux d'intérêt, qui était de 2 points au-dessus du taux interbancaire moyen des eurodollars à Londres, ou du LIBOR, comme on l'appelle, pour le ramener à

[Text]

**Mr. Lipsky:** One per cent of \$100 billion is a lot of money.

**Senator Hicks:** It is one per cent of \$31 billion, if you are dealing only with the amount of money that the banks were lending, because the rest of the money loaned to Brazil comes from other sources, the IMF, the World Bank and so on. The point I am trying to make is that it was the improvement in Brazil's economy that changed its credit worthiness, not a change in the treatment which the lenders to Brazil had accorded to it. Is that not correct?

**Mr. Lipsky:** I would agree with that.

**Senator Hicks:** What is the effect of the credit worthiness of Peru on its announcement that it would only devote 10 per cent of its exports to financing its external debt? Obviously, 10 per cent of its exports isn't going to produce enough money to pay even the interest on its external debt, let alone provide the money to repay the capital amounts. What happens to Peru's credit worthiness as a result of a unilateral announcement like that?

I am surprised that there has not been more of a clamour from creditors, particularly the commercial and private banks, over Peru unilaterally taking this position.

**Mr. Lipsky:** You have, again, touched on a number of very important points in your questions. In the case of Brazil, certainly a large part of the bank's willingness to co-operate in the way we have just discussed with the Brazilian authorities, is the fact that they have produced a large trade surplus which has left them in the position where they have virtually achieved current account balance, outside the rescheduled amounts, so that they are not asking for any new cash at the current time. Their economy has shown strength. What the response will be to the very dramatic shift in policy that they have undertaken will of course remain to be seen. As in Argentina, which undertook similar policies, the ultimate test is their ability, as it has always been from the beginning, to reduce their public sector deficit, which is essentially the engine of their problems.

In the case of Peru, I cannot speak with great familiarity on the details of their capital market dealings recently, but obviously their position has restricted their access to international capital markets. I would imagine it is very difficult for them to find financing of any kind right now. Originally the banks were not upset about the 10 per cent limitation, because at the time it was announced it in fact represented a potential increase in the flow of payments compared to what they had been receiving prior to when the moratorium or cap had been announced. Since that time, I think they have come to recognize, first, that the economic situation of Peru has become worse or much more dramatic than it was and that the financial possibilities for Peru have diminished. I think that they were quite concerned, and remain quite concerned, over the possibility that this kind of unilateral, *de facto*, capping on interest payments would become more generalized. I think the commercial banks have worked very hard to avoid that. I think you can infer that from certain comments by the managing

[Traduction]

1,125, ce qui a été considéré comme un gros avantage. Il s'agit d'une diminution de moins de 1 p. 100 des taux d'intérêt.

**M. Lipsky:** Un pour cent de 100 milliards de dollars, c'est beaucoup d'argent.

**Le sénateur Hicks:** C'est 1 p. 100 de 31 milliards, si vous ne prenez en considération que les prêts bancaires, parce que le reste de l'argent qui a été prêté au Brésil vient d'autres sources, notamment du FMI et de la Banque mondiale. Ce que je veux dire c'est que c'est l'amélioration de l'économie du Brésil qui est venue modifier sa solvabilité, et non pas un changement d'attitude de la part des prêteurs du Brésil. Est-ce exact?

**M. Lipsky:** Je crois que oui.

**Le sénateur Hicks:** En quoi la décision prise par le Pérou de ne consacrer que 10 p. 100 de ses recettes d'exportation au financement de sa dette extérieure influe-t-elle sur sa cote de solvabilité? De toute évidence, 10 p. 100 de ses exportations, ça ne va pas donner suffisamment d'argent pour payer même les intérêts sur sa dette extérieure, sans compter le remboursement du capital. Qu'advient-il de la cote de solvabilité du Pérou par suite de l'annonce d'une telle mesure unilatérale?

Je suis surpris de voir que les créanciers n'ont pas réagi avec plus de vigueur, surtout les banques commerciales et les banques privées.

**M. Lipsky:** Une fois de plus, vous abordez un certain nombre de questions très importantes. Dans le cas du Brésil, il ne fait aucun doute que les banques ont en grande partie décidé de collaborer de la façon que nous venons de décrire avec les autorités brésiliennes parce que ce pays a eu un énorme excédent commercial qui lui a pratiquement permis d'équilibrer ses comptes courants, sans tenir compte de la consolidation de sa dette, de sorte que le Brésil ne demande plus maintenant d'argent frais. Son économie a vraiment repris de la vigueur. Quant à savoir quelle réaction les banques auront face à ce changement incroyable de politique, cela reste à voir, bien sûr. Comme pour l'Argentine, qui a adopté des mesures semblables, le test ultime, c'est de voir, comme cela a été le cas dès le début, si ce pays est capable de réduire son déficit, ce qui est le principal moteur de ses problèmes.

Dans le cas du Pérou, je ne peux pas vous parler de façon très détaillée de ses opérations récentes sur les marchés financiers, mais, de toute évidence, sa position intérieure limite son accès aux marchés financiers internationaux. J'imagine qu'il est très difficile pour ce pays de trouver du financement de quelque sorte actuellement. Au départ, les banques n'étaient pas dérangées par ce plafond de 10 p. 100, car, à l'époque où il a été annoncé, cela représentait en fait une augmentation éventuelle du flux des paiements comparativement à ce que les banques avaient reçu auparavant. Depuis ce temps, je pense qu'on en est venu à reconnaître d'abord que la situation économique du Pérou s'était encore détériorée, et que les ressources financières de ce pays avaient diminué. Je crois qu'on s'est mis à craindre que l'imposition unilatérale d'un plafond sur les paiements d'intérêts ne demeure une pratique courante. Je crois que les banques commerciales ont cherché par tous les moyens à éviter que cela se produise. C'est ce qui se dégage de certaines déclarations du directeur général du Fonds monétaire



[Text]

director of the International Monetary Fund and by the multilateral international institutions and the lending countries as well.

**Senator MacEachen:** I would like to ask questions about two aspects of the evidence. The witness has talked about the new instruments in the capital markets to which developing countries have access and have not utilized. What is the obstacle to utilizing these new instruments? Is it information? In terms of the debt problem, what new financing is foreseeable through all these sophisticated, innovative, globalized instruments?

Second, the witness is an expert on currencies. I do not know what he thinks about the efforts of G5 to bring down the value of the American dollar, but at any rate the impact of the value of the American dollar was such that G5 met and decided that they would do what they could to reduce the value of the American dollar. As a result of that, and for a number of other reasons, a substantial reduction of its value has taken place. For one thing, it is beneficial. In the opinion of the witness, why is it we do not take a somewhat similar attitude toward the oil market as we take toward the currency market and make a concerted international effort to modify the fluctuations in the price of oil? The economic impact of the decreased price of oil can be treated in the same way as very massive changes in currencies and the rude shocks that they bring about. Why do we not do this? Is it because of some objection over free markets?

**Mr. Lipsky:** First, I will deal with why the LDCs have not made use of these techniques. I alluded to this subject in my opening remarks. Let me present it in an anecdotal way. In Washington last year there was a conference involving bankers, government officials and academics in which the discussion of two elements came up. First, the possibility of interest rate capitalization. The commercial U.S. bankers—I think it is safe to say without exaggeration—equated interest rate capitalization with original sin. Their attitudes could not have been more negative. The distinguished Treasurer of the World Bank stood up and said he did not quite understand all this “to-ing and fro-ing” about interest rate capitalization. He said that every day of the week he got offers by the commercial banks for financing at fixed rates. He said, “Why are interest rate capitalizations so threatening the banks that they themselves are willing to provide fixed rate financing?” His point was that often we had submerged, in perhaps well-meaning but confused discussion, problems such as protecting the LDCs from developing countries, from interest rate fluctuations, protecting the developing countries from exchange rate fluctuations, protecting the developing countries from commodity price fluctuations.

[Traduction]

international, des institutions multilatérales internationales et des pays prêteurs.

**Le sénateur MacEachen:** Je voudrais poser des questions qui portent sur deux aspects du témoignage. Le témoin a parlé des nouveaux mécanismes des marchés financiers auxquels les pays en voie de développement ont accès et qu'ils n'ont pas utilisé. Qu'est-ce qui les empêche d'utiliser ces nouveaux mécanismes? Est-ce un manque d'information? En ce qui concerne le problème de la dette, quelle nouvelle méthode de financement pouvons-nous prévoir mettre au point avec tous ces nouveaux mécanismes sophistiqués qui sont offerts à l'échelle internationale?

Deuxièmement, le témoin est spécialisé dans les devises. Je ne sais pas ce qu'il pense des efforts déployés par le Groupe des cinq en vue de dévaluer le dollar américain. De toute façon, c'est en raison des répercussions entraînées par la valeur du dollar américain que le G5 s'est réuni et qu'il a décidé de prendre les mesures nécessaires pour dévaluer le dollar américain. C'est pour cela, et pour des nombreuses autres raisons, que le dollar a été considérablement dévalué. Cette dévaluation, pour commencer, a été profitable. Pourquoi, d'après le témoin, n'adopterions-nous pas, à l'égard du marché pétrolier, la même attitude que celle que nous prenons à l'égard du marché des devises et pourquoi ne ferions-nous pas un effort concerté à l'échelle internationale pour modifier les fluctuations du prix du pétrole? Les répercussions économiques de la baisse du prix du pétrole peuvent être traitées de la même façon que les fluctuations considérables qui surviennent dans les devises, avec les rudes chocs qui en résultent. Pourquoi ne procédons-nous pas de cette façon? Est-ce parce que l'on s'oppose aux marchés libres?

**M. Lipsky:** Premièrement, je voudrais vous expliquer pourquoi les pays les moins développés n'ont pas utilisé ces mécanismes. J'en ai parlé dans ma déclaration préliminaire. Permettez-moi de vous l'expliquer sous forme d'anecdote. Il y a eu l'année dernière à Washington une conférence à laquelle participaient des banquiers, des fonctionnaires du gouvernement et des spécialistes. Deux questions ont été abordées au cours des discussions. Premièrement, la possibilité de capitaliser les taux d'intérêt. Les directeurs des banques commerciales américaines—et je crois que je peux le dire sans exagérer—ont trouvé cette idée aberrante. Leur attitude ne pouvait pas être plus négative. Le très éminent trésorier de la Banque mondiale a déclaré qu'il ne comprenait pas pourquoi on faisait tant d'histoires au sujet de la question de la capitalisation des taux d'intérêt. Il a dit qu'il recevait tous les jours des offres de financement à taux fixe des banques commerciales. Il a déclaré: «Pourquoi les banques s'opposent-elles tellement à la capitalisation des taux d'intérêt alors qu'elles offrent elles-mêmes des prêts à taux fixe?» D'après lui, les problèmes comme ceux qui consistent à protéger les pays les moins développés contre les pays développés et les fluctuations des taux d'intérêt, ou à protéger les pays développés contre les fluctuations des taux de change et du prix des marchandises avaient souvent été relégués au second plan au cours de discussions bien intentionnées mais confuses.

## [Text]

The fact of the matter is that market instruments already exist to accomplish that, but they are not costless. A country that cannot cover its debts plus one per cent or 2 per cent cannot pay the additional amounts necessary to provide itself some protection against interest rate fluctuations. If a developing country was afraid that it was going to be hit by interest rate increases, it would be simple. There would be an interest rate swap. They would swap their floating rate exposure for fixed rate exposure. But it has a cost—perhaps 80 basis points over the amount covered. A country that is not able to cover the initial interest payments has no way of paying the additional cost of hedging. That is why I think a return to credit worthiness of those countries is so crucial, because not only have we learned the potential dangers of price fluctuations, but the markets have evolved over the last decade a large number of instruments by which market agents can protect themselves from those kinds of uncertainties, if they wish to. With a return to credit worthiness it provides the opportunity for these borrowers to obtain financing that preserves the attribute of cash flow matching, that allows one to hope that these kind of crises can be avoided.

Turning to the question of oil, obviously this is a very large question, a very profound one. I am not sure that I can really deal adequately with it. I would think that in the wake of the variations in oil prices that had occurred in the past decade at various points, there was a lot of discussion of "How can we deal with the oil markets?" I remember there was some talk of producer-consumer arrangement, or some kind of way to stabilize or ensure oil prices. I can remember looking at projections by agencies such as the World Bank which at one point showed very large rises in real oil prices or real energy prices. It turned out that real prices have not been all that terribly unstable over periods of time, and that somehow we had become used to the notion that the shifts in those prices might be under better control. We had all got used to living with the level of oil prices. However, we have seen large changes—to some people expectedly and to others unexpectedly—over the past few months. What stands in the way of some kind of arrangement to stabilize those prices? Among many countries, the major industrial consuming countries—the energy consuming countries, such as continental Europe, Japan and the United States—in a political sense, despite the relative stabilization in the real cost of energy over the last few years, there is a sense that it still is a price set largely by cartels, which is unjustified by more fundamental economic considerations, and therefore what they consider to be an unjustifiably high level was no longer desirable. I do not know if that is an adequate explanation.

We have seen a growth in the size of the futures markets in energy products—petroleum specifically—as the market itself has generated means by which consumers and producers can protect themselves from future fluctuations. Whether now the dramatic and largely unexpected fall in all prices will lead to some kind of effort, as you suggest, senator, to stabilize energy prices remains to be seen. It is my suspicion that it will not, because again it is a move that is greatly welcomed by the consuming countries, and right now politically there is not any will

## [Traduction]

En fait, nous avons déjà des mécanismes pour le faire, mais ils sont très coûteux. Un pays qui ne peut rembourser ses dettes, plus des intérêts d'un ou deux pour cent, ne peut payer des sommes supplémentaires pour se protéger contre les fluctuations des taux d'intérêt. Si un pays développé craignait d'être touché par une augmentation des taux d'intérêt, la solution serait simple. Il pourrait faire un échange. Il pourrait passer d'un taux flottant à un taux fixe. Mais cela coûte peut-être 80 points de base de plus que le montant en question. Un pays qui n'est pas capable de rembourser l'intérêt initial n'est pas en mesure d'assumer les dépenses supplémentaires pour assurer sa couverture. C'est pourquoi je crois qu'il est essentiel que la solvabilité de ces pays soit rétablie, parce que nous avons appris à connaître les risques inhérents à la fluctuation des prix, et parce que les marchés ont évolué au cours de la dernière décennie et qu'un grand nombre de mécanismes permettant aux agents de se protéger contre ce genre de fluctuations, s'ils le désirent, ont été mis au point. Une fois qu'ils redeviendront solvables, ces emprunteurs pourront obtenir des prêts qui correspondent à leurs mouvements de caisse, et qui permettent d'espérer que ce genre de crise pourra être évité à l'avenir.

Je reviens à la question du pétrole, qui est évidemment très importante. Je ne sais pas si je suis en mesure de bien y répondre. Je suppose que à la lumière des fluctuations des prix du pétrole qui ont été enregistrées au cours de la dernière décennie à divers endroits, on s'est demandé comment faire face au marché pétrolier. On avait parlé de conclure une entente entre les producteurs et les consommateurs ou de trouver des moyens de stabiliser ou de maintenir les prix du pétrole. Je me souviens avoir vu les prévisions d'organismes comme la Banque mondiale, qui, à un moment donné, faisaient état d'augmentations considérables du prix réel du pétrole ou des produits énergétiques. Il s'est avéré que les prix réels n'ont pas été tellement instables au fil des ans; en fait, nous avions l'impression que les fluctuations étaient peut-être mieux réglementées; nous étions tous devenus habitués aux prix du pétrole que nous connaissons. Toutefois, il y a eu au cours des derniers mois de grands changements, qui étaient prévus pour certains, et imprévus pour d'autre. Qu'est-ce qui nous empêche de trouver un moyen de stabiliser ces prix? De nombreux pays, les principaux pays industriels—comme l'Europe continentale, le Japon, et les États-Unis du point de vue politique, et en dépit de la stabilisation relative du prix réel des produits énergétiques au cours des dernières années, ont l'impression que le prix est toujours fixé en grande partie par des cartels, ce qui est injustifié compte tenu de considérations économiques plus fondamentales. Par conséquent, ils ne souhaitent plus avoir ce qu'ils considéraient comme un prix injustement élevé. Je ne sais pas si cette explication est satisfaisante.

Les marchés à terme, en ce qui concerne les produits énergétiques, et surtout le pétrole, ont pris de l'expansion, alors que le marché a lui-même fourni des mécanismes qui permettent aux consommateurs et aux producteurs de se protéger contre des fluctuations éventuelles. Reste à savoir si la baisse considérable et, en général imprévue des prix aboutira à une stabilisation du prix du pétrole, comme vous le laissez entendre, sénateur. Je ne crois pas que cela se produise parce que cette baisse est bien accueillie par les pays consommateurs. A l'heure actuelle,



[Text]

to look past that so that in the near future the situation can be reversed.

**The Chairman:** Were you suggesting, Senator MacEachen, that the consumers might be interested in establishing a cartel to keep prices up?

**Senator MacEachen:** What I am saying basically is that the message of the managing director was the message of international co-operation and partnership, the resolution of a very deep international question, which is the debt problem—which, in turn, was caused, in the 1970s, by the escalation of oil prices, particularly by the oil consuming countries. What I am saying is that, in a sense, with a little bit of imagination, one can regard oil as currency in the world. We have seen the value of that currency shoot up—which brought about, in my view, one of the major causes of the recession in the industrialized world, and major adjustments in the industrialized world.

Today you see that a country like Mexico is to be devastated by the reverse operation. There was a time when the United States and the western countries were prepared to enter into discussions with the oil producing countries to try to establish some reason in this volatile commodity, which was rejected out of hand by the developing countries. Cyrus Vance made that offer when he was Secretary of State—obviously because the industrialized world was being devastated by the increasing price of oil. We all know what we went through. My point is that it is a major gap in international economic co-operation when this commodity, which has such an impact on the world, is left, as it were, to happenstance or to unpredictable development. You have just said that it was an unpredicted outcome. The MD told us that they jiggered their figures on their model, but it is obvious that they had felt like everyone else, that oil would stay at a certain level; now that level has gone so that changes everything for the world. I just wonder why we do not at some point focus on that in the way we have focused on currency fluctuations. I know that your reasons are understandable, but I do not think they provide a solution to this very important question. The oil consuming developing countries are being helped greatly by this, while the oil producing developing countries are being devastated; and their interests were different when we were faced with the crisis in the industrial community. I just raise the question. You tell me if the change in the price of oil in Mexico is not equivalent to massive involuntary depreciation of their currency.

**Mr. Lipsky:** It is going to lead to a very substantial loss of income, an income transfer from Mexico.

**Senator MacEachen:** Pardon me?

**Mr. Lipsky:** It is going to lead to a very massive transfer of real income.

**Senator MacEachen:** Sure. Their exports are decreased in value. Their imports are more expensive, and they are badly affected. I just raise that point as one that is part of this question of the debt problem. Do you wish to pick me up on that?

[Traduction]

aucun pays n'est disposé à regarder plus loin, de sorte que la situation peut être renversée dans un proche avenir.

**Le président:** Vouliez-vous dire, sénateur MacEachen, que les consommateurs voudraient établir un cartel pour maintenir les prix à un niveau élevé?

**Le sénateur MacEachen:** J'essaie dans le fond, de rappeler que le message du directeur général était qu'il faut que les pays unissent leurs efforts en vue de trouver une réponse à un problème international profond, celui de la dette qui a été causé, dans les années 70, par la hausse du prix du pétrole, en particulier par les pays consommateurs de pétrole. Nous pourrions, dans une certaine mesure et avec un peu d'imagination, considérer le pétrole comme une devise. Nous avons vu la valeur de cette devise monter en flèche; cette hausse, d'après moi, a été une des principales causes de la récession dans le monde industrialisé, et elle y a entraîné des changements majeurs.

On voit aujourd'hui l'effet que cela peut avoir sur un pays comme le Mexique lorsque l'inverse se produit. A un moment donné, les États-Unis et les pays occidentaux étaient prêts à entamer des discussions avec les pays producteurs de pétrole pour tenter de mettre un terme à l'instabilité de ce produit. Cette initiative a été rejetée par les pays en voie de développement. Cyrus Vance avait fait cette offre lorsqu'il était Secrétaire d'État, de toute évidence parce que le monde industrialisé était dévasté par la hausse du prix du pétrole. Nous savons tous ce que nous avons éprouvé à ce moment-là. Je suis d'avis qu'il existe une lacune considérable sur le plan de la coopération économique internationale lorsqu'on laisse ce produit, qui a un si grand impact sur le monde, évoluer de façon imprévisible. Vous venez de dire que ce résultat était imprévu. Le directeur général nous a dit qu'ils sont arrivés à ces chiffres en se fondant sur leur modèle, et il est évident qu'ils avaient l'impression, comme tout le monde, que le prix du pétrole resterait à un certain niveau. Le prix a maintenant diminué, ce qui change tout. Je me demande tout simplement pourquoi nous ne nous attaquons pas à cette question de la même façon que nous le faisons pour les fluctuations des devises. Vos raisons sont valables, mais je ne crois pas qu'elles fournissent une solution à ce problème très important. Les pays en voie de développement qui consomment du pétrole sont favorisés par la situation alors que ceux qui produisent le pétrole en souffrent. Leurs intérêts n'étaient pas les mêmes lorsque la communauté industrielle a dû faire face à cette crise. Je ne fais que soulever la question. Dites-moi si les changements enregistrés dans le prix du pétrole au Mexique ne correspondent pas à la dévaluation involontaire massive de leur devise.

**M. Lipsky:** Ces changements entraîneront une perte substantielle de revenus et de transferts de revenus du Mexique.

**Le sénateur MacEachen:** Pardon?

**M. Lipsky:** Ces changements vont entraîner un transfert massif de recettes réelles.

**Le sénateur MacEachen:** Évidemment. Leurs exportations ont diminué en valeur. Leurs importations sont beaucoup plus coûteuses et sont sérieusement touchées. Ce point se rattache à

[Text]

**Mr. Lipsky:** I have enjoyed your comments, senator.

**The Chairman:** Senator Yuzyk?

**Senator Yuzyk:** Mr. Lipsky, I would like you to focus a bit on the U.S. dollar and the effect it has on the erratic and volatile exchange rates with other countries. Is anything being done to bring about some kind of stabilization on the international level? Because this situation cannot continue as it has. It plays havoc certainly with developing countries. Is the value of the dollar dependent on a reduction of the American deficit? Also, there anything being considered in the international monetary reform to try to bring some kind of stabilization to that dollar such as fixed rates or fixed rates within certain limits?

**Mr. Lipsky:** Thank you senator. There are a number of comments I would like to make in response to your question.

First of all, I want to refer to the remarks I made about the changes in the international financial markets over recent years. I would point out that one of the major motivating forces for change in the international system has been a perception by the major actors—it is certainly private-sector actors—that increased volatility was a fact of life, a permanent condition. With that has grown out all these new instruments for essentially risk management that allows economic actors to protect themselves from the fluctuations in things such as currency values. As a result, although policymakers especially, but others as well, find themselves very sensitive to these kinds of changes. I think it is also true that the real economic impact of such volatility has been substantially reduced by the existence, by the promulgation and development of these kinds of risk management instruments. In other words, borrowers who issue bonds in a given currency can protect themselves against currency volatility so they are not at risk. Similarly, exporters or importers can cover themselves one way or another. As a result international capital flows and trade flows have continued to grow despite the high volatility, and certainly in the capital markets I think that is probably quite a surprise for those who take a step back to realize. Most people involved ten years ago, if you had described the kind of volatility we are experiencing now just in intraday trading, would have imagined that it would be extremely damaging for the conduct of international financial relationships and international trade; yet that has not proven to be the case. The markets have adapted themselves probably much better than the policymakers even yet are aware.

**Senator Yuzyk:** But does that mean that the developing countries have adapted themselves also?

**Mr. Lipsky:** That is a point I spoke to earlier, that the way we have been dealing with this has left them unable to make full use of those improvements. On the other hand, I do not mean to say that there is no problem here and there is nothing to think about. There certainly is. There seems to be a growing political will to try to do something. This is certainly not the first time these kinds of efforts have evolved. It seems clear, given President Reagan's remarks in his recent State of the

[Traduction]

la question du problème de la dette. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

**M. Lipsky:** J'ai apprécié vos commentaires, sénateur.

**Le président:** Sénateur Yuzyk?

**Le sénateur Yuzyk:** Monsieur Lipsky, je voudrais que vous nous parliez un peu du dollar américain et des répercussions qu'il a sur les taux de change instables des autres pays. A-t-on pris des mesures pour stabiliser la situation au niveau international parce que cela ne peut plus durer. Cette situation nuit énormément aux pays en voie de développement. La valeur du dollar est-elle fonction de la réduction du déficit américain? A-t-on entrepris des réformes monétaires internationales pour stabiliser le dollar, comme l'adoption de taux fixes, avec éventuellement certaines limites?

**M. Lipsky:** Merci, sénateur. Il y a plusieurs observations que je souhaite faire en réponse à votre question.

Premièrement, je veux revenir à ce que j'ai dit au sujet des changements qui sont survenus au cours des dernières années dans les marchés financiers internationaux. Je voudrais vous signaler que le fait que les grandes compagnies privées pensent que cette instabilité accrue est une réalité de la vie, une condition permanente, a grandement contribué à changer le système international. C'est de là que viennent tous ces nouveaux mécanismes qui s'appliquent à la gestion des risques et qui permettent aux compagnies de se protéger contre les fluctuations des changes par exemple. Par conséquent, bien que les technocrates et d'autres personnes soient très sensibles à ces changements, je crois que l'impact économique réel de cette instabilité a été grandement réduit par l'existence, l'adoption et la mise au point de ces méthodes de gestion des risques. Autrement dit, les prêteurs qui émettent des émissions dans une devise donnée peuvent se protéger contre les fluctuations, tout comme peuvent le faire les exportateurs ou les importateurs. Par conséquent, les mouvements de caisse et les échanges ont continué d'augmenter sur le plan international en dépit de la grande instabilité des devises. En tout cas, dans les marchés financiers, je crois que cela crée une surprise pour bon nombre de personnes. Il y a dix ans, la plupart des gens qui travaillaient dans ce domaine auraient pensé que l'instabilité que nous connaissons aujourd'hui dans les échanges quotidiens aurait grandement nui aux relations financières entre pays et au commerce international; toutefois, ce n'est pas ce qui s'est passé. Les marchés se sont peut-être mieux adaptés que ne le pensent les technocrates.

**Le sénateur Yuzyk:** Mais est-ce que cela veut dire que les pays en voie de développement se sont également adaptés?

**M. Lipsky:** Il s'agit là d'un point que j'ai déjà abordé. À cause des mesures que nous avons prises pour faire face à la situation, ils n'ont pas été capables d'utiliser pleinement tous ces changements. Je ne veux pas dire non plus qu'il n'y a pas de problème et qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter, car il y en a. On semble de plus en plus disposé toutefois à faire quelque chose; la volonté politique est là. Ce n'est pas la première fois que cette situation se produit. Il semble évident, compte tenu



## [Text]

Union Address, that the forthcoming meeting of the Interim Committee of the Monetary Fund will undoubtedly focus on just this question—the possibility of limiting currency volatility.

I would refer the committee to a speech given by Dr. Henry Kaufman in November at the U.S. congressional summit on exchange rates and the dollar entitled, "Capital Market Implications of International Monetary Reform." Dr. Kaufman pointed out, that in the current world of floating exchange rates and large capital flows and enormous outstanding international capital—financial obligations, attempting to stabilize currency rates involves very profound policy co-ordination—much more, Dr. Kaufman pointed out, profound policy co-ordination than is generally contemplated in these kinds of discussions. It is not simply a matter of some authorities sitting around a table and deciding that the U.S. can increase M-1 by a certain percent this year and Great Britain gets another percentage and that the deficits get to be thus and so. In a world of interrelated capital markets this is going to require micro-co-ordination of financial market policy. By that we mean the harmonization of standards of capital adequacy in different markets; harmonization of treatment of things such as what institutions can undertake what kind of financial transactions in individual national capital markets.

In other words, it is our judgment now that under the current circumstances an attempt to impose some kind of limits on the volatility is a very difficult question, which is further complicated not only by the aspects I just mentioned but also by the very obvious disagreement among the major industrial countries over what the correct level for exchange rates is. We see the Japanese authorities claiming that the adjustment to date in the yen has already been quite sufficient and is now putting great pressure on their exporters, and you see, on the other hand, the U.S. authorities claiming that in fact much more adjustment needs to be done.

In the circumstances in which there is no agreement over what the right limits are, in which there is as yet no evidence of the willingness to undertake the very profound policy co-ordination required, we obviously wonder how much can be done, although certainly we are going to see an awful lot more discussion of that in the weeks and months to come.

**Senator Yuzyk:** I would gather that you are optimistic regardless of the situation right now. Although you say they do not seem to have come to a agreement regarding limits, you say there is hope in the future even for the battered Canadian dollar.

**Mr. Lipsky:** Certainly. I think there have been some large developments that are very important that may have been obscured. I think that the financial markets are very conscious that we have seen, in fact, a convergence in the inflation performance of the major developed countries, a convergence in growth performance and a convergence in real interest rates in the industrial countries. I think in that sense there certainly are grounds for optimism about future development.

**Senator Yuzyk:** Thank you.

## [Traduction]

du discours sur l'état de l'Union prononcé par le président Reagan, que la réunion du Comité provisoire du Fonds monétaire portera sans aucun doute uniquement sur la possibilité de limiter l'instabilité des devises.

Je renvoie le Comité à un discours qu'a prononcé M. Henry Kaufman, en novembre, lors du Sommet du Congrès américain sur les taux de change et de dollar; le discours s'intitule «Capital Market Implications of International Monetary Reform». M. Kaufman a signalé que, compte tenu de la fluctuation actuelle des taux de change dans le monde, des mouvements de caisse énormes, des dettes et des obligations financières internationales considérables il faut une coordination politique très étroite, pour stabiliser les taux de change, une coordination beaucoup plus étroite que celle envisagée en général dans ce genre de discussions. Il ne suffit pas que quelques experts se réunissent autour d'une table et décident que les États-Unis peuvent augmenter le M-1 d'un certain pourcentage cette année, que la Grande-Bretagne peut obtenir un autre pourcentage et que les déficits seront fixés à tel et tel montant, etc. Nos marchés financiers sont liés de sorte qu'il faut que la politique en la matière soit coordonnée de façon très étroite. Pour y arriver, il faut harmoniser les normes portant sur la disponibilité de capitaux adéquats dans divers marchés. Il faut harmoniser les opérations des institutions, les transactions financières qu'elles peuvent effectuer sur les marchés financiers de chaque pays.

Autrement dit, compte tenu des circonstances actuelles, il est très difficile d'essayer de limiter cette fluctuation. La situation est compliquée par le fait que les principaux pays industrialisés ne s'entendent manifestement pas sur ce que devrait être le niveau des taux de change. Nous voyons les Japonais affirmer qu'ils ont déjà suffisamment dévalué le yen et que cela rend la tâche assez difficile à leurs exportateurs. Les autorités américaines, pour leur part, estiment que d'autres rajustements s'imposent.

Puisqu'on ne semble pas s'entendre sur ces limites convenables, puisqu'aucun pays ne semble disposé à entreprendre cette profonde coordination politique qui s'impose, nous nous demandons évidemment ce qui peut être accompli, même s'il y aura sans aucun doute encore beaucoup de discussions à ce sujet au cours des semaines et des mois à venir.

**Le sénateur Yuzyk:** Je vois que vous demeurez optimiste malgré la situation actuelle. Même si les pays ne sont pas arrivés à un accord concernant les limites, vous dites qu'il y a de l'espoir même pour notre pauvre dollar canadien.

**M. Lipsky:** Sans aucun doute. Je crois qu'il y a eu des changements importants qui n'ont peut-être pas été mis en évidence. Je crois que les marchés financiers sont très conscients du fait qu'il y a eu une convergence dans les taux d'inflation des principaux pays développés, dans le taux de croissance économique et dans les taux d'intérêt réels au sein des pays industrialisés. Je crois qu'il y a lieu d'être optimiste pour l'avenir.

**Le sénateur Yuzyk:** Merci.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Lipsky, I would like to go back to the reference you made in your opening statement about your conversation with mutual fund investors and others in the United States and the fact that in their opinion if there were a bank write down of 25 per cent

**Mr. Lipsky:** That was just a figure I used.

**The Chairman:** —of the Third World debt, that the banks' stocks might generally increase in value rather than go down because they have been discounted, to a degree, beyond that because of their exposure to these debts.

But what you did not elaborate on, and what seems to flow from that statement, is that the same regulation which would enable them to write these debts down by, say, 25 per cent, would, in sum, guarantee the other 75 per cent.

In other words, if the market today in these bank stocks is discounting those stocks in the fear that the exposure may be worse than 25 per cent, then surely an announcement that it will be 25 per cent finite in order to drive up those stocks would have to be coupled with some sort of a guarantee that the other 75 per cent was secured.

**Mr. Lipsky:** Perhaps, but not necessarily. Not to put too fine a point on it, I was thinking of the notion that if somebody has, with the current set of income, problems making obligations on a set amount, problems holding that income constant, and if one reduces those obligations, there is a point at which one becomes much more confident about their ability to make payments.

So, implicitly what I am talking about is that one cannot simply write down the banks' valuation of the claims without, in fact, reducing the burden of the claims themselves.

**The Chairman:** If they became entitled by a new policy to write down those claims by 25 per cent, unlike a normal commercial loan, they still would not be able to go out and claim the full amount.

**Mr. Lipsky:** That is what I am saying.

**The Chairman:** They could do that in a normal commercial situation.

**Mr. Lipsky:** Yes, absolutely.

**The Chairman:** With respect to the general cautious optimism of the Managing Director of the International Monetary Fund on the continued success of working out these problems—as we have seen in the past two, three or four years, it has continued to succeed without total collapse of the system—I was encouraged by his testimony that this should continue to succeed.

I should like you to touch on a situation such as that in which Mexico finds itself as opposed to the situation in which Brazil finds itself. I can see his testimony applying to a number of countries such as Brazil because Brazil has, indeed, real potential for servicing their debt. I think there are many countries in Africa that probably cannot, but that would be a small percentage of the total debt and would probably be treated like a case of foreign aid.

**Mr. Lipsky:** Exactly.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Lipsky, je voudrais revenir à un point que vous avez soulevé dans votre déclaration préliminaire, au sujet de votre conversation avec des sociétés de fonds mutuels et d'autres investisseurs aux États-Unis. Ces derniers semblent croire que, si une banque dépréciait de 25 p. 100...

**M. Lipsky:** Ce n'était qu'un chiffre que j'ai utilisé.

**Le président:** Le montant que lui doivent des pays du tiers monde, les actions de la banque augmenteraient de façon générale au lieu de diminuer, parce qu'elles ont déjà été fortement dévaluées en raison du risque que présente la dette.

Toutefois, vous avez négligé de dire, et c'est ce qui semble se dégager de votre déclaration, que ce même règlement qui permettrait à une banque de déprécier ces dettes, disons de 25 p. 100, servirait, d'une certaine façon, à garantir les 75 p. 100 qui restent.

Autrement dit, si le marché dévalue les actions des banques par crainte que les pertes soient supérieures à 25 p. 100, il me semble que, lorsqu'on annonce que la réduction de dette sera limitée à 25 p. 100 pour augmenter la valeur des actions, il faut être en mesure de garantir que les 75 p. 100 restants seront remboursés.

**M. Lipsky:** Peut-être, mais pas nécessairement. Je pensais au fait que, si quelqu'un, compte tenu de la situation actuelle concernant les revenus, a du mal à rembourser un montant fixe et à maintenir ces revenus, si l'on réduit ces obligations il arrivera un moment où la personne sera beaucoup plus en mesure de rembourser ses dettes.

On ne peut pas simplement réduire la valeur des créances de la banque sans, en fait, réduire les créances mêmes.

**Le président:** Si on les autorise à réduire ces créances de 25 p. 100, elles ne seront toujours pas en mesure, à l'encontre de ce qui se passerait pour un prêt commercial normal, de réclamer le plein montant.

**M. Lipsky:** C'est ce que j'essaie de dire.

**Le président:** Elles pourraient le faire avec un prêt commercial normal.

**M. Lipsky:** Oui, sans aucun doute.

**Le président:** En ce qui concerne l'optimisme prudent que manifeste le directeur général du Fonds monétaire international, qui croit que l'on peut continuer à régler ces problèmes—et nous avons vu au cours des deux, trois ou quatre dernières années, qu'il était possible de le faire sans que le système ne s'effondre totalement—j'ai été encouragé par le fait qu'il dise que les efforts en ce sens devraient continuer à porter fruit.

Je voudrais parler de la situation du Mexique par opposition à celle du Brésil. Son témoignage peut s'appliquer à un certain nombre de pays comme le Brésil parce que ce dernier est en mesure de rembourser sa dette. Je crois qu'il y a des nombreux pays en Afrique qui ne peuvent sans doute pas le faire, mais cela ne représenterait qu'un petit pourcentage de la dette totale et que cette question serait probablement considérée comme un cas d'aide étrangère.

**M. Lipsky:** Exactement.



[Text]

**The Chairman:** In the case of Mexico, an American Congressman at a meeting I was at this week in the United States, the Canada-United States Interparliamentary Group Meetings, described the Mexican economy as a shambles. I do not know if that is too strong a word, but when one looks at the oil price situation and the total Mexican debt—Mexico has been devastated by this fall in the oil price—is it realistic to think that a simple rescheduling such as we have seen in Brazil will serve the purpose of Mexico, or would something much more fundamental be necessary there?

**Mr. Lipsky:** That is a clear possibility. I think there is a reluctance at this time for any one to take action that would alter the way it has been dealt with, and that stems from the uncertainty of what the magnitudes are.

If one could imagine, in a hypothetical case, that there is another rapid change in the oil markets, and we see a rebound of prices to \$20-odd dollars a barrel in a matter of months, then that changes the whole scope of it. I think the current situation again reflects a great uncertainty on that score—that is, what is a trajectory for oil prices that people can be confident about and take policy action based on?

Secondly, the realization that the Mexican economy has already absorbed a substantial reduction of import levels from their peak. The obvious remark is, of course; "that was the whole problem. They were at unsustainable levels and had to be reduced". But we are now talking about levels of imports that are back down to levels that look quite moderate by any kind of trend standard, yet the maintenance of those kinds of levels of imports will require enormous amounts of funds if the current oil prices are maintained.

I think the situation is further complicated by the obvious political considerations of Mexico being a country with a large population and is of extreme interest to the United States. One can hardly imagine the United States government allowing Mexico to dissolve into economic disorder. That is hard to believe. I am sure that that is an important part of the—and again, I cannot speak for commercial banks—actions and attitudes towards them.

**The Chairman:** It is certainly in the backs of their minds.

**Mr. Lipsky:** I would imagine it is.

As a result, I would say that the current situation is one of trying to assess the gravity of the situation or the dimensions of the current situation. I think everyone realizes that some kind of action quite a bit more substantial than we have seen heretofore will be necessary and forthcoming.

**The Chairman:** Mr. de Larosière, at one point interjected the remark that—in the context of what he was discussing at that moment—we were really talking about servicing of the debt, not the repayment. I think that is inherent in all the discussions we have had before this committee. We have been told that we are somehow trying to manage the servicing of the debt.

[Traduction]

**Le président:** Un représentant du Congrès américain a parlé de désordre, dans le cas de l'économie du Mexique, au cours d'une rencontre du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis à laquelle j'ai participé cette semaine aux États-Unis. Je ne sais pas si le mot est trop fort, mais, lorsqu'on étudie la situation en ce qui concerne le prix du pétrole et la dette globale du Mexique—le Mexique est foudroyé par cette chute des prix du pétrole—peut-on d'une façon réaliste penser qu'une simple consolidation de sa dette comme cela a été fait pour le Brésil suffira au Mexique, ou des mesures plus fondamentales s'imposent—elles?

**M. Lipsky:** C'est bien possible. Je crois qu'on hésite pour l'instant à prendre des mesures qui modifieraient l'ordre des choses et cela provient du fait qu'on ne connaît pas trop l'ampleur du problème.

Si l'on pouvait imaginer, en émettant une hypothèse, qu'il se produira un autre changement rapide sur les marchés pétroliers, et nous prévoyons une remontée des prix à environ 20 \$ le baril dans quelques mois, cela changerait toute la situation. Je crois que la situation actuelle traduit une grande incertitude à cet égard, parce qu'on se demande quelle est la courbe des prix du pétrole sur laquelle les gens peuvent se fier et fonder leur politique?

Deuxièmement, il y a la prise de conscience que l'économie mexicaine a déjà absorbé une baisse importante de ses importations par rapport à leur sommet. La remarque que l'on entend, il va sans dire, c'est que c'était là que se situait tout le problème, que ses importations étaient à des niveaux impossibles à maintenir et qu'il fallait les réduire. Mais nous parlons maintenant d'importations qui sont revenues à un niveau qui semble très modéré par rapport à n'importe quelle norme. Il faudra pourtant d'énormes déboursés de fonds pour qu'elles restent à ce niveau si les prix actuels du pétrole se maintiennent.

Je crois que le problème se complique par des considérations politiques évidentes. Le Mexique est très peuplé et intéresse énormément les États-Unis. On peut difficilement imaginer que le gouvernement américain n'interviendrait pas si l'économie du Mexique menaçait de périlcliter. C'est difficile à croire. Je suis convaincu qu'il s'agit là d'un élément important—et je le répète, je ne puis parler au nom des banques commerciales—des mesures prises et des attitudes à l'égard du Mexique.

**Le président:** On y songe certainement.

**M. Lipsky:** J'imagine qu'il en est ainsi.

Je dirais donc qu'à l'heure actuelle on essaie d'évaluer la gravité de la situation et l'ampleur du problème. Je crois que tout le monde se rend compte qu'il faudra dorénavant prendre des mesures beaucoup plus rigoureuses.

**Le président:** M. de Larosière a fait remarquer à un certain moment que, dans le contexte de notre discussion, nous parlions vraiment de service de la dette et non de remboursement. Je crois que cela est inhérent à toutes les discussions que nous avons eues dans ce Comité. On nous a dit que nous tentions d'une certaine manière d'assurer le service de la dette.

[Text]

Does that simply mean that these countries are faced with the most strenuous possible industrial activity to just service debt endlessly into the future, and that only world inflation will eventually pay it off?

**Mr. Lipsky:** I think that was one of the questions I tried to pose in my opening statement. Obviously, the way the debt has been dealt with so far has been, essentially, to reschedule the principal. I think it is reasonable to say, in broad terms, that the strategy, if you will, of the commercial banks was to hope that they would be able to roll over outstanding principal and contain growth of the outstandings such that over time, through a combination of growth of their balance sheet plus perhaps some provision or reserves, the relative importance of their outstandings would decrease to a position where you would not say they were indifferent, but there was no threat to them by any course of action.

**The Chairman:** Like the very substantial payments into reserve accounts in the Canadian banks and so on, eventually this would start to balance out.

**Mr. Lipsky:** Exactly. There was one point I was trying to make in my opening statement and that is if you do not see the possibility of a light at the end of the tunnel on all sides whereby the problem becomes manageable to all the parties under more normal circumstances, then the very important question must be asked: Is this the way we want to go on treating these problems, year after year, into the indefinite future? I submit that this is not the way we want to do it and I do not think that the institutions and entities involved would want to maintain this situation on an on-going basis. Therefore, the important and determinant insight is whether the parties involved consider this as crisis management or whether they consider this a new way in which they must do business, if they continue to deal with it in this way.

**The Chairman:** One last question. Senator Yuzyk, in his question to you, asked about the reduction of the US dollar as something to be looked forward to from the point of view of interest rates and other things to assist the Third World in the management of its debt. I certainly understand Senator Yuzyk's point that there is an advantage that flows. However, it would seem to me that there is also a disadvantage in the reduction of the US dollar in that the US today is running a \$150 billion trade deficit. While I know an enormous amount of that comes from Japan and other industrialized countries, it is still enabling Third World countries to export into the United States, particularly in commodities, at a level that they would not be able to achieve if the US dollar was down at some reasonable rate. That, then, would reduce their interest payments. Do you have any idea of a saw-off there?

**Mr. Lipsky:** Certainly I think part of the policy must be to maintain open markets on the part of the developed countries. Up till now, the developing countries, the debtor countries, have been under tremendous pressure to maintain competitive exchange rates. Obviously, in that sense, a decline in the dollar would be very beneficial. Also, the maintenance of that type of level on their exchange-rate policies will appeal to their competitiveness in markets against which their currencies are

[Traduction]

Cela signifie-t-il simplement que ces pays n'ont d'autre choix que de produire au maximum pour assurer le service de la dette et que finalement seule l'inflation mondiale l'acquittera?

**M. Lipsky:** Je crois que c'est l'une des questions que j'ai tenté de poser dans ma déclaration préliminaire. De toute évidence, tout ce qu'on a essentiellement essayé de faire jusqu'à maintenant, c'est de consolider le principal. Je crois qu'il est raisonnable de dire que la stratégie des banques commerciales, si vous voulez, consistait à espérer être en mesure de reporter le remboursement de la dette à en réfréner la croissance, de sorte qu'à la longue, par une augmentation de leur chiffre d'affaires et peut-être la constitution de réserves, l'importance relative de cette dette vous ferait dire que cela ne leur est pas indifférent, mais qu'elles ne se sentent plus menacées.

**Le président:** C'est comme les paiements très importants effectués dans les comptes d'unités de réserve des banques canadiennes; cela finirait par s'équilibrer.

**M. Lipsky:** Exactement. L'un des points que j'essayais de faire ressortir dans ma déclaration préliminaire, c'est que, si vous vous ne croyez pas qu'on parviendra à l'autre bout du tunnel et que le problème sera plus facile à résoudre pour tous dans des circonstances plus normales, il faut alors se poser la question suivante: Est-ce bien ainsi que nous voulons traiter ces problèmes, indéfiniment, année après année? J'estime que ce n'est pas ainsi que nous voulons procéder, et je ne crois pas que les institutions en cause voudraient que cette situation persiste. Ce qu'il faut alors se demander, c'est si les parties en cause considèrent ceci comme une gestion de la crise ou comme une nouvelle façon de faire les choses si elles continuent à procéder de cette façon.

**Le président:** Une dernière question. Le sénateur Yuzyk vous a demandé s'il fallait se réjouir à l'avance de la baisse du dollar en ce qui a trait aux taux d'intérêt et aux autres programmes d'aide offerts aux pays du tiers monde pour administrer leur dette. Je comprends certes le point de vue du sénateur Yuzyk qui estime que la dévaluation du dollar comporte un avantage. J'ai toutefois l'impression que la baisse du dollar américain comporte également un désavantage compte tenu du déficit commercial de 150 milliards de dollars des États-Unis. Même si je sais qu'une bonne partie de ce déficit est imputable aux échanges avec le Japon et d'autres pays industrialisés, il permet malgré tout aux pays du tiers monde de vendre aux États-Unis davantage de produits que ce ne serait le cas si le dollar américain se situait à un niveau raisonnable. Cela diminuerait alors leurs paiements d'intérêts. Voyez-vous là un compromis?

**M. Lipsky:** Je crois certes qu'une partie de la politique doit consister, pour les pays industrialisés, à laisser libre court à la concurrence. Jusqu'à maintenant, les pays en voie de développement, les pays débiteurs, ont subi de grandes pressions pour maintenir les taux de change à des niveaux concurrentiels. De toute évidence, en ce sens, une baisse du dollar aurait un effet très bénéfique. En outre, le maintien d'un tel niveau rendraient leurs produits plus concurrentiels sur les marchés où leurs devi-



## [Text]

depreciating, namely the European currencies and the Japanese yen. By and large, that obviously must be part of the scheme in the near term, that these countries must be allowed access to the markets and that they must maintain the policies that will produce reasonable results on trade accounts. Of course, in the greater scheme of things, a better balance between the developed countries certainly leaves room for the kinds of results in the developing countries that are required.

**The Chairman:** Do you have any comment on the complaints of some Americans that Germany is at fault for not reflating much more than it is doing in order to be an engine of growth for the overall European economy which is so sluggish, as part of a solution to this over-all problem?

**Mr. Lipsky:** This is very much a case of beauty being in the eye of the beholder. By West German standards, they anticipate real growth in 1986 in the order of perhaps 4 per cent or even higher, which, by their standards, is a boom. I am sure they would consider it imprudent to seek to stimulate their economy to higher levels. They are very conscious of the potential analogy with the late 70s when the European economies were more willing to act as the so-called locomotive, and the ultimately disastrous results that they think they perceived it produced on international inflation and, ultimately, on international growth. I would be very surprised to see the West German authorities willing to make substantial revisions in their over-all stance. In fact, although I certainly cannot speak for them, one would imagine that their view is that the events that have already occurred—namely the decline in oil prices—have already provided a sharp stimulus to their economy and will automatically lower their inflation rate. The imported price index in West Germany declined by 2.2 per cent in January alone, and stood 9.6 per cent below the year earlier. I think that it would be difficult to convince the West Germans that they had to make major alterations in the way of expansionary policy.

Nonetheless—and this may not be exactly the topic of the committee—clearly we are moving towards the May economic summit in a situation in which there will have been large alterations in relative prices and large alterations in exchange rates and world financial markets. On the other hand, international payments and balances will still be large, if not growing, between the industrial countries. This will result in a tricky set of circumstances in which undoubtedly there will be on-going pressure from the US authorities, amongst others, to take further action to reduce the US deficit and the European surplus, especially that of West Germany and Japan. We have already had an indication from the authorities on that.

**The Chairman:** It often amuses me to see how, every now and then in the western world, several of us like to admonish the Germans to make the same mistakes we have made in the past in order to solve our current problems.

On behalf of myself and the members of the committee, Mr. Lipsky, I would like to thank you very much for taking the time and trouble to come here from New York to make this

## [Traduction]

ses perdent de la valeur; je veux surtout parler des devises européennes et du yen japonais. En général, cela doit de toute évidence faire partie du plan à court terme; ces pays doivent avoir accès aux marchés et ils doivent adopter des politiques qui leur permettront d'atteindre des résultats satisfaisants pour ce qui est de leurs comptes commerciaux. Il va sans dire que, dans l'ensemble, un meilleur équilibre entre les pays industrialisés permet à coup sûr d'atteindre les résultats voulus dans les pays en développement.

**Le président:** Avez-vous des observations à faire sur les plaintes exprimées par certains Américains qui prétendent que l'Allemagne a tort de ne pas relancer davantage son économie de manière à être le moteur de croissance de l'économie européenne, qui est très léthargique, ce qui permettrait de résoudre en partie ce problème?

**M. Lipsky:** C'est surtout une question de point de vue. D'après les Allemands de l'Ouest, la croissance réelle de l'Allemagne sera d'au moins 4 p. 100 en 1986, ce qui pour eux est très élevé. Je suis convaincu qu'ils estimeraient imprudent de tenter de stimuler davantage leur économie. Ils savent qu'ils pourraient se retrouver dans la même situation qu'à la fin des années 70, quand les économies européennes étaient plus disposées à servir de locomotive, et que cela a eu finalement les conséquences désastreuses que l'on connaît sur le plan de l'inflation et de la croissance internationale. Je serais très surpris que les autorités allemandes acceptent de reviser grandement leur position. En fait, même si je ne puis parler en leur nom, ils estiment probablement que les événements qui se sont produits, c'est-à-dire la chute des prix du pétrole, ont déjà énormément stimulé leur économie et feront automatiquement baisser leur taux d'inflation. L'indice des prix des importations en Allemagne de l'Ouest a diminué de 2,2 p. 100 en janvier seulement et accuse une baisse de 9,6 p. 100 par rapport à l'année précédente. Je crois qu'il serait difficile de convaincre les Allemands de l'Ouest de modifier en profondeur leur politique pour la rendre plus expansionniste.

Néanmoins—et il ne s'agit peut-être pas du sujet d'étude du Comité—à l'approche du sommet économique de mai, il y aura eu des modifications importantes des prix relatifs, des taux de change et des marchés financiers mondiaux. D'autre part, les balances et les paiements internationaux seront toujours importants et augmenteront peut-être entre les pays industriels. Nous nous retrouverons probablement dans la situation où les autorités américaines feront de fortes pressions pour que de nouvelles mesures soient prises afin de diminuer le déficit américain et l'excédent européen, surtout celui de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon. Les autorités ont déjà exprimé leurs intentions à cet égard.

**Le président:** Cela m'amuse souvent de voir comment, de temps à autre, dans notre monde occidental, plusieurs d'entre nous aiment exhorter les Allemands à faire les fautes que nous avons commises par le passé afin de résoudre nos problèmes actuels.

En mon nom personnel et au nom des membres du Comité, monsieur Lipsky, permettez-moi de vous remercier d'avoir pris le temps de venir de New York pour nous présenter cet excel-

[Text]

excellent presentation today. Again, our apologies for the delay in getting to your testimony. However, I am sure you were as interested in the evidence of the director as we were.

**Mr. Lipsky:** Absolutely.

**The Chairman:** With that, the committee stands ajourned until next Tuesday at the same time when the witness will be Professor Gerald Helleiner, who is a professor of political economy at the University of Toronto. He will be speaking on the relationship between debt and north-south trade issues.

The committee adjourned.

[Traduction]

lent exposé. Nous nous excusons une fois de plus du retard que nous vous avons imposé. Je suis toutefois convaincu que l'exposé du directeur vous a beaucoup intéressé, tout comme nous.

**M. Lipsky:** Absolument.

**Le président:** Sur ce, le Comité suspend ses travaux jusqu'à mardi prochain à la même heure. Nous entendrons alors le professeur Gerald Helleiner qui enseigne l'économie politique à l'Université de Toronto. Il nous entretiendra des liens entre la dette et les échanges Nord-Sud.

Le Comité suspend ses travaux.























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Jacques de Larosière, Managing Director, International  
Monetary Fund, Washington, D.C.;  
Mr. John P. Lipsky, Vice-President, Salomon Brothers Inc.,  
New York.

M. Jacques de Larosière, directeur exécutif, Fonds moné-  
taire international, Washington (D.C.);  
M. John P. Lipsky, vice-président, Salomon Brothers Inc.,  
New York.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères



*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, March 25, 1986

Le mardi 25 mars 1986

### Issue No. 7

### Fascicule n° 7

#### Sixth proceedings on:

#### Sixième fascicule concernant:

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

---

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 25, 1986  
(43)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:07 a.m., the Acting Chairman, the Honourable Senator Lapointe presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Hicks, Lapointe and Murray. (5)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witness:*

Mr. Marcel Massé, Executive Director, International Monetary Fund, Washington, D.C.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration on Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Acting Chairman introduced Mr. Massé who made a statement and answered questions.

At 12:45 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m. on Tuesday, April 15, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 MARS 1986  
(43)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence de l'honorable sénatrice Lapointe (présidente suppléante).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Hicks, Lapointe et Murray. (5)

*Également présente: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* Madame Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

M. Marcel Massé, administrateur, Fonds monétaire international, Washington (D.C.).

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

La présidente suppléante présente M. Massé qui fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 15 avril 1986 à 11 heures.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 25, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day to examine Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator Renaude Lapointe** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**Le président intérimaire:** Honorables sénateurs, en attendant l'arrivée d'autres sénateurs, il me fait grand plaisir de souhaiter la bienvenue à un distingué et très haut fonctionnaire canadien, M. Marcel Massé, (non pas Masse comme disent les sénateurs anglophones). M. Marcel Massé est directeur administratif du Canada au Fonds monétaire international à Washington. Sa formation et son expérience en faisaient certainement le candidat idéal pour ce poste. Diplômé de l'université McGill et à l'université de Varsovie, en Pologne. Ensuite, il a étudié l'économie à l'université d'Oxford, puis il a obtenu des diplômes de l'école des hautes études commerciales de Montréal en affaires internationales, en économie, en espagnol, allemand et italien. D'ailleurs, je suis certaine que j'en oublie. Nous allons maintenant parler en anglais pour nos collègues présents, les sénateurs Hicks et Bosa.

Mr. Massé's previous posts have included: economist with the World Bank; Economic Adviser with the Privy Council Office; Deputy Minister of Finance and Chairman of the Cabinet Secretariat of the New Brunswick government; Deputy Secretary and then Secretary to the Cabinet and Clerk of the Privy Council in Ottawa; President of the Canadian International Development Agency and, finally, Under Secretary of State for External Affairs.

Honorables sénateurs, je voudrais maintenant présenter les excuses du président de ce comité à M. Massé. Il est malheureusement retenu ailleurs ce matin.

The chairman of the committee, Senator van Roggen, has asked me to express his regrets for being unable to be present this morning. An unexpected meeting out west and difficult plane connections made it impossible for him to arrive in time to attend this morning's meeting.

Honorables sénateurs, nous prendrons une décision en ce qui concerne la prochaine réunion de ce comité lorsqu'il y aura plus de sénateurs présents.

Je demanderais maintenant à M. Massé de nous présenter son exposé.

**Mr. Marcel Massé, Executive Director for Canada, International Monetary Fund, Washington, D.C.:** Madam Chairman, one of the advantages of appearing before a Senate committee is the exchange of conversation between witnesses and members of the committee, so I have not prepared a text. I will just give the committee an overall picture of the evolution that I think the international institutions, including the Fund, have gone through during the past months and, perhaps, during the past year, and how Canada's role, together with the roles of the other major industrial countries, has evolved during that period.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 25 mars 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui afin d'étudier la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

**Le sénateur Renaude Lapointe** (*présidente suppléante*) occupe le fauteuil.

**The Acting Chairman:** Honourable Senators, while we await the arrival of the other senators, I take great pleasure in welcoming a distinguished senior Canadian official, Mr. Marcel Massé—not Masse as pronounced by the English senators. Mr. Marcel Massé is the Canadian Administrative Director to the International Monetary Fund in Washington. His training and experience certainly made him the ideal candidate for this position. A graduate of the University of Montreal, he studied law at McGill University and at the University of Warsaw in Poland. He then went on to study economics at Oxford University and graduated from the Ecole de hautes études commerciales in Montreal with a degree in international affairs, economics, Spanish, German and Italian. I'm sure I've left something out, but no matter. We will now switch to English for the benefit of Senators Hicks and Bosa who are here with us today.

M. Massé a occupé plusieurs postes: économiste à la Banque mondiale; conseiller économique au Bureau du Conseil privé; sous-ministre des Finances et président du Secrétariat du Cabinet du gouvernement du Nouveau-Brunswick; sous-secrétaire et ensuite secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil privé à Ottawa; président de l'Agence canadienne de développement internationale et enfin sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

At this time, I would like to apologize to Mr. Massé on behalf of the Chairman of this Committee who regrettably was detained elsewhere this morning.

Sénateur van Roggen, le président du Comité m'a demandé de vous faire part de ses regrets de ne pas pouvoir être présent ce matin. Il a fallu qu'il participe à une réunion inopinée dans l'Ouest et il lui est impossible d'arriver à temps pour la réunion d'aujourd'hui à cause des correspondances aériennes.

We will decide about the next meeting of the Committee when there are more senators present.

I would now call upon Mr. Massé to begin his presentation.

**M. Marcel Massé, directeur général pour le Canada, Fonds monétaire international, Washington, D.C.:** Madame la présidente, il y a certains avantages à comparaître devant un Comité sénatorial; il peut en effet s'établir une conversation en quelque sorte entre les témoins et les membres du Comité. Je n'ai donc pas préparé de déclaration préliminaire. Je donnerai simplement aux sénateurs un aperçu de ma perception de l'évolution des institutions internationales, y compris du Fonds, ces derniers mois et peut-être même depuis un an, et du rôle du Canada et de celui d'autres grands pays industrialisés pendant cette période.



## [Text]

Perhaps the right point to start at is to consider the nature of the communiqué at the end of the Bonn Summit last year, and to compare it with the Baker plan to try to see what kinds of changes the Baker plan has indicated in terms of the concept of the problems that come out of these two instruments.

What one really sees in the declaration of the Bonn Summit is a list of the various policies that the heads of governments concluded in Bonn were necessary for their own countries. If you remember what was published about that summit, you will recall that there were a number of discussions about internal policies. Finally, it was proposed and accepted by the heads of the governments that the best policies for the world would come about if each country indicated what would be the best policies for it. For instance, in the declaration you will see comments made about "our monetary policy" and "our fiscal policies". In a way, that declaration, and the discussions that took place during the summit, represents the high point of feeling that through some invisible hand in the affairs of state, if each partner did what he should do, then the various economic policies for the world would be optimal. In other words, this is an attitude that does not recognize the interdependence of the world's economic policies; it is an attitude that indicates that if, for instance, the United States has interest rates that correspond to the needs of its domestic situation, then the effect of those interest rates on the rest of the world could be disregarded, in a way. President Reagan, in his speeches between January of 1985 and August of 1985, indicated on a number of occasions that the exchange rate of the U.S. dollar—which was believed by the rest of the world to be overvalued—was determined by the market, and that the market was the right instrument for assessing the level of that exchange rate, and the same applied to interest rates.

**Senator Hicks:** May I just interrupt and ask a question? You said it was the view that the effect of American interest rates could be disregarded. By whom? The Americans?

**Mr. Massé:** Yes, that is what the Americans indicated in their speeches.

**Senator Hicks:** But no one else conceded that.

**Mr. Massé:** No, it is like the level of the U.S. dollar; nobody else conceded that.

So, in a way, the Bonn Summit declaration represented the high point of the international view that what is important is domestic policies, and if domestic policies correspond to domestic needs, then the whole spectrum of the world would be optimal.

Before the Baker initiative, which you will remember was announced at the beginning of October in Korea, there was of the Group of Five a meeting at the Plaza Hotel in New York on September 22. That meeting dealt with exchange rates. At that meeting there was a recognition that the level of exchange rates in the world—that of the U.S. dollar, the yen, the mark—was improper, and that the Group of Five had to get together to co-ordinate their various policies and set levels of exchange rates that made more sense. There was the recognition that, left to themselves, the various exchange rates would probably not come to a level that made sense in terms of the

## [Traduction]

Il serait peut-être bon que je commence par une comparaison du fonds du communiqué ayant clôturé le Sommet de Bonn l'année dernière et du plan Baker lui-même afin de voir s'il y a des différences dans la façon de concevoir les problèmes.

La déclaration du Sommet de Bonn se ramène en fait à une liste des diverses politiques considérées par les chefs d'État présents à Bonn comme nécessaires pour leur propre pays. Si vous vous rappelez ce qui a été publié au sujet du Sommet, vous vous souviendrez qu'il y a eu plusieurs débats sur les politiques intérieures. Finalement, les chefs d'État se sont entendus pour conclure que l'on adopterait les meilleures politiques pour le monde si chaque pays faisait savoir quelles seraient les meilleures politiques pour lui-même. Par exemple, dans la déclaration, vous remarquerez qu'on dit «notre politique monétaire» et «notre politique fiscale». D'une certaine manière, cette déclaration, ainsi que les débats qui ont eu lieu pendant le Sommet, traduisent l'impression générale que, d'une façon invisible mais réelle, si chaque partenaire fait ce qu'il doit faire, les diverses politiques économiques pour le monde seront optimisées. Autrement dit, cette attitude ne reconnaît pas l'interdépendance des politiques économiques mondiales. Cela revient à dire que si les États-Unis, par exemple, ont des taux d'intérêt correspondant à leurs besoins intérieurs, on peut d'une certaine manière se désintéresser de leurs effets sur le reste du monde. Dans les discours qu'il a prononcés entre janvier et août 1985, le président Reagan a dit à plusieurs reprises que le taux de change du dollar américain—considéré par le reste du monde comme excessif—était déterminé par le marché et que le marché était l'instrument qu'il convient pour évaluer le niveau du taux de change; la même chose s'applique aux taux d'intérêt.

**Le sénateur Hicks:** Puis-je vous interrompre un moment et vous poser une question? Vous avez dit qu'on était d'avis que l'on pourrait ne pas se préoccuper des effets des taux d'intérêt américains. Qui est de cet avis? Les Américains?

**Mr. Massé:** Oui; c'est ce que les Américains disent dans leurs discours.

**Le sénateur Hicks:** Mais personne d'autre n'est de cet avis.

**Mr. Massé:** Non. C'est comme pour le taux de change du dollar américain. Personne d'autre n'approuve.

Donc, d'une certaine manière, la déclaration du Sommet de Bonn traduit l'opinion internationale selon laquelle ce sont les politiques intérieures qui sont importantes, et que si celles-ci correspondent aux besoins intérieurs, on optimise les politiques mondiales.

Avant l'initiative Baker qui, vous vous le rappellerez, a été annoncée au début d'octobre en Corée, il y a eu évidemment la rencontre des Cinq à l'Hôtel Plaza de New York le 22 septembre. Cette rencontre a traité des taux de change. A cette réunion, on a admis que le niveau des taux de change dans le monde—ceux du dollar américain, du yen et du mark—était exagéré et qu'en fait, les Cinq devaient s'entendre pour coordonner leurs politiques afin de ramener les taux de change à un niveau plus raisonnable. On admettait que faute d'intervenir, les divers taux de change ne reviendraient pas d'eux-mêmes à un niveau raisonnable pour l'économie mondiale. Les Cinq ont

*[Text]*

world economy. The Group of Five had to get together to set rates, influence them, and intervene in the markets to finally get those rates at the right level.

It is in that light that you have to consider the Baker initiative, because the great importance of the Baker initiative is not that it was a plan that would permit the developing countries to pay their debts—because that it was not and has not been—but that it was a recognition that unless there was co-ordination of policies amongst debtor countries, creditor countries, commercial banks and international institutions, the problem of the international debt would not get solved.

The great significance of the Baker initiative is that after what had been said for years by the government of President Reagan, it was the Treasurer of the United States who came and said in a public forum that in order to solve that international problem the various actors had to adopt co-ordinated policies. That, I must say, is the hope for the international system, for without that co-ordination the basic problems we face cannot be solved.

Many people often ask me how it is that the Baker initiative is stifled, that it has not been used in any case that they know of, that it has not led to the solution of any specific problem. My response to that is that the significance and the importance of the Baker initiative is not that it will help to solve a specific case, although eventually it will lead to that. It is once again the recognition that interdependence is a fact of life in world economy, that it has consequences and that it is necessary first, in order to solve the problems, to recognize the consequences of that interdependence and to start to co-ordinate policies. That, I think, is the first point that we must be aware of.

The second point is that the debt problem has given us a certain opportunity, because we did not know the actual consequences of interdependence in terms of concrete policies, in terms of rates of growth of the money supply, the size of the fiscal deficit, the level of interest rates, and so on. What the debt problem has forced us, as I mentioned first, to realize that the various actors had to co-ordinate their moves, and it has forced institutions such as the International Monetary Fund to develop a methodology. We have had tens and sometimes hundreds of people working on policies that should be implemented by the debtor countries in order to permit them to solve their balance of payments problems and to permit them to repay the debt. But we learned very soon—the econometric models made that clear—that the determinants of balance of payments stability in developing countries, and the determinants of their growth, were only partially within their power, that policies of industrialized countries, policies such as exchange rate, interest rate, growth and protectionism, were more important in determining the growth of developing countries and therefore their ability to pay their debt than the policies that were implemented within the developing countries themselves.

*[Traduction]*

dû s'entendre sur les taux, les influencer et intervenir sur les marchés pour enfin les ramener au niveau approprié.

C'est dans ce contexte qu'il faut étudier l'initiative Baker parce que son importance primordiale ne réside pas dans le fait qu'il s'agit d'un plan qui permettrait aux pays en développement d'éponger leurs dettes—parce que tel n'est pas le cas et cela ne l'a jamais été—mais parce qu'on a admis qu'à moins de coordonner les politiques des pays débiteurs, des pays créanciers, des banques commerciales et des institutions internationales, le problème de la dette internationale ne serait jamais résolu.

La grande importance de l'initiative Baker réside dans le fait que c'est le trésorier des États-Unis, après ce que disait le gouvernement Reagan depuis des années, qui a déclaré à une tribune publique que pour résoudre ce problème international il faut que les divers acteurs coordonnent leurs politiques. Je dois dire que c'est là que réside l'espoir pour le système international, car sans concertation, il sera impossible de résoudre les problèmes fondamentaux auxquels nous faisons face.

On me demande souvent pourquoi l'initiative Baker est étouffée, pourquoi elle n'a pas été utilisée, à ce qu'on sache, et pourquoi elle n'a encore permis de régler aucun problème précis. A cela, je réponds que l'importance de l'initiative Baker n'est pas qu'elle permette de résoudre un problème précis, même si en dernière analyse c'est ce qu'elle entraînera. L'important, je le répète, c'est d'avoir admis que l'interdépendance est une réalité dans l'économie mondiale, qu'elle a des conséquences, et que si l'on veut résoudre les problèmes, il faut d'abord être conscient des conséquences de cette interdépendance et se mettre à coordonner nos politiques. C'est là je crois la première chose dont nous devons nous rendre compte.

Deuxièmement, le problème de la dette internationale nous a ouvert les yeux parce que nous ne connaissions pas les conséquences réelles de l'interdépendance en termes concrets, ses effets sur le taux de croissance de la masse monétaire, sur le déficit, sur le niveau des taux d'intérêt, et le reste. Le problème de la dette nous a forcés, comme je l'ai dit au début, à nous rendre compte que les divers acteurs doivent se concerter et il a obligé des institutions comme le Fonds monétaire international à mettre au point une nouvelle méthode. Des dizaines et parfois des centaines de personnes ont travaillé à élaborer des politiques qui devraient être adoptées par les pays débiteurs pour leur permettre de résoudre leurs problèmes de balance des paiements et de rembourser leur dette. Mais nous nous sommes rendu compte très vite—des modèles économétriques nous l'ont fait voir bien clairement—que les déterminants de la stabilité de la balance des paiements des pays en voie de développement, et les déterminants de la croissance de ces pays, échappent en bonne partie à leur contrôle car les politiques des pays industrialisés, par exemple celles visant les taux d'intérêt, les taux de change, la croissance et le protectionnisme, jouent un rôle plus important dans la croissance des pays en développement et influent davantage sur leur aptitude à rembourser leur dette que les politiques appliquées à l'intérieur des pays en développement eux-mêmes.



*[Text]*

We have, for instance, a model we have used this year that is part of what we call the world economic outlook that the Fund does twice a year. This indicates that unless the rate of growth in the industrial countries is at a minimum 3 per cent real, then it is no use to expect that anything will permit the developing countries to repay their debts, that they cannot pay them with a lower growth rate than 3 per cent real in industrial countries.

So the second role of the Fund is to develop the methodology which will permit us to understand the relationship between the various policies amongst themselves, and between the sets of policies in the industrialized countries and the sets of policies in the developing countries. It is only once we have understood these relationships that we can try to put together for the developing countries the sets of policies that we can recommend to them, but also for industrialized countries the sets of policies that international institutions should also recommend to them, because if the two groups are as responsible, one as the other, then international institutions must have a role in advising individual countries on the policies that would make sense from the point of view of the total world economic community.

That is the third role of the Fund. We call that surveillance. It is a role that has been used much more so far for the debtor countries, but we are slowly realizing that this role is as important, if not more important, vis-à-vis the industrialized countries as it is vis-à-vis the developing countries.

There are two types of surveillance roles that the IMF has got to play. The first one is in the multilateral setting, and that is, for instance, through the world economic outlook and at meetings such as the Fund and Bank meeting which takes place every year or at what we call the Interim and Development Committee meetings which take place twice a year.

Through this surveillance the Fund indicates the policies that have to be taken by groups of nations in the world, and this multilateral surveillance is made more specific through what we call bilateral surveillance, which is the review that the Fund makes every year of most of its member countries through what we call Article IV of the Articles of Agreement, which asks the Fund to review the monetary and fiscal and balance of payments policies of its various members and to advise them on the soundness of the measures they have taken and to recommend, if necessary, other measures.

This role of surveillance is made much more detailed in the stand-by agreements. In other words, when a country needs money the Fund will not only have its role of bilateral surveillance but will make a much more in-depth study of that country and will recommend the policies it should take. In cases when the Fund is facing a country that needs money, since in these cases the Fund is to lend money, then of course it will make these recommendations a condition of its lending. There you have the fourth role, which is the role of financing with

*[Traduction]*

Par exemple, nous nous sommes servis cette année d'un modèle qui fait partie de ce que nous appelons les perspectives économiques mondiales que le Fonds établit deux fois par an. D'après ce modèle, on constate qu'à moins que le taux de croissance des pays industrialisés ne soit d'au moins 3 p. 100 en termes réels, il est inutile de s'attendre que quelque mesure que ce soit permettra aux pays en voie de développement de rembourser leur dette. Ils ne peuvent pas payer leur dette si le taux réel de croissance économique est inférieur à 3 p. 100 dans les pays industrialisés.

Le deuxième rôle du Fonds consiste donc à mettre au point une méthode qui nous permettra de comprendre les rapports, d'une part, entre les diverses politiques et, d'autre part, entre les ensembles de politiques des pays industrialisés et des pays en voie de développement. Ce n'est qu'une fois que nous aurons compris ces relations que nous pourrions tenter d'élaborer à l'intention des pays en voie de développement des politiques que nous leur recommanderons. Il faudra également élaborer des ensembles de politiques à l'intention des pays industrialisés que les institutions internationales devraient également leur recommander parce que si les deux groupes sont aussi responsables l'un que l'autre, les institutions internationales doivent conseiller chaque pays sur les politiques qui sont raisonnables du point de vue de l'ensemble de la communauté économique mondiale.

C'est le troisième rôle du Fonds. Nous appelons ça de la surveillance. C'est un rôle que nous avons joué jusqu'à présent auprès des pays débiteurs, mais nous nous rendons compte peu à peu que ce rôle est tout aussi important, sinon davantage, à l'égard des pays industrialisés qu'à l'égard des pays en voie de développement.

Le FMI doit exercer deux types de surveillance. Le premier se situe dans un cadre multilatéral et s'exerce, par exemple, par le biais des perspectives économiques mondiales et lors de réunions comme celle du Fonds et de la Banque qui ont lieu tous les ans, ou lors des réunions du Comité provisoire du développement qui ont eu lieu deux fois par an.

Par cette surveillance, le Fonds détermine les politiques qui doivent être prises par des groupes de pays dans le monde. Cette surveillance multilatérale est rendue plus spécifique par ce que nous appelons la surveillance bilatérale qui est l'examen que le Fonds effectue chaque année de la plupart de ses pays membres en vertu de l'Article IV des Statuts. Cet article stipule que le Fonds étudiera les politiques monétaires et fiscales, ainsi que celles relatives à la balance des paiements, de ses divers membres, les conseillera sur l'à-propos des mesures qu'ils ont prises et leur recommandera au besoin d'autres mesures.

Cette surveillance est beaucoup plus détaillée dans les accords de crédit «stand-by». Autrement dit, lorsqu'un pays a besoin d'argent, le Fonds exerce non seulement ses activités de surveillance bilatérale, mais il effectue une analyse beaucoup plus approfondie du pays et recommande des politiques. Dans les cas où le Fonds étudie la situation d'un pays qui a besoin d'argent, comme le Fonds consent des prêts, il intègre évidemment ces recommandations aux modalités des prêts. Il y a ensuite le quatrième rôle, qui consiste à consentir un finance-



## [Text]

conditionality the debtor countries that need the Fund's money.

In the process of doing that, the Fund will go much more in depth into its analysis of the economy of these borrowers and will indicate the types of targets these countries will have to try to reach in order to get money from the Fund.

In performing that role, the Fund has got to mesh its advice with that of the World Bank and with that of the other international financing institutions. Here also you have a possible link with the bilateral aid agencies, such as CIDA, and that link is done usually through consultative groups of donors that are chaired by organizations such as the World Bank.

So, Mr. Chairman, very briefly I have discussed the four roles that the IMF plays, and perhaps here I should add a paragraph on the role of Canada within that framework.

The role of Canada in the international institutions has traditionally been, and continues to be, that of a bridge builder. It is a role that Canada plays naturally because Canada is a medium size country, and also because it is acceptable not only to the rich countries as a member of the very exclusive club of the summit countries, of the seven cummit countries, but also because it is acceptable to almost all of the developing countries because of its history and the role it has played.

The role of Canada in terms of the very new objectives that the Fund is trying to implement, such as that of developing a new concept of an integrated world, is twofold. The first one is research, research that takes place in Canadian government departments such as the Department of Finance and the Bank of Canada.

The second one is persuasion—persuasion, because in the Fund the Canadian representative sits there with representatives of other countries to express views on what the world is, how interdependent it is, and what the consequences of that interdependence are; where the views of the various member countries are certainly not the same, and it is only through repetition, explanation and the art of persuasion that slowly it will be possible to have in the Fund a concept of the role of the Fund, a concept of the interdependence, of the world, and the consequences of that interdependence that is coherent.

If I may, I will briefly link this presentation with the debt problem. I think what I have indicated is that the debt problem is first and foremost a question of concept rather than just a question of figures, and unless we have the proper understanding of how the world works, we will not put into place policies that are necessary to solve the debt problem. The second aspect of the debt problem is that the problem is here to stay. We should not think of the debt as an amount of money that will be repaid and then the problem will be finished. On the contrary, if the countries of the world are financed properly, the amount of the debt should continue to rise, in the same way that it rises for individuals. When I started my career and was earning \$15,000 per year, I owed about \$3,000 on my car. Now that I earn a bit more, I owe something like \$70,000 on my house. So clearly my debt has grown during that time. I think that is proper financing, because you should pay for goods that have a long life through deferred income, which is really what all of us do. Certainly what makes my credit wor-

## [Traduction]

ment conditionnel aux pays débiteurs qui ont besoin de l'argent du Fonds.

Dans ce cas, le Fonds entre beaucoup plus dans les détails dans son analyse de l'économie des pays emprunteurs et fixe les objectifs que ces pays devront s'efforcer d'atteindre pour obtenir de l'argent.

Dans ce rôle, le Fonds doit coordonner ses conseils avec les avis de la Banque mondiale et des autres institutions financières internationales. Il y a également là un lien possible avec les organismes d'aide bilatérale, comme l'ACDI; il s'agit généralement de groupes consultatifs de pays donateurs présidés par des organisations comme la Banque mondiale.

Monsieur le président, je viens de donner un aperçu des quatre rôles du FMI. Je devrais peut-être donner une idée du rôle du Canada.

Traditionnellement, le rôle du Canada dans les institutions internationales a toujours été d'établir des contacts. C'est un rôle que le Canada joue naturellement parce qu'il est un pays de taille moyenne et qu'il est bien accepté non seulement des pays riches, à titre de membre du club très exclusif des sept pays du Sommet, mais également des pays en développement, à cause de son histoire et du rôle qu'il a joué.

En ce qui concerne les nouveaux objectifs que le Fonds tente de mettre en œuvre, comme l'élaboration d'un nouveau concept d'un monde intégré, le rôle du Canada a deux volets. Le premier est la recherche, recherche qui est effectuée dans les ministères du gouvernement canadien, par exemple au ministère des Finances et à la Banque du Canada.

Le second est la persuasion—persuasion, parce que le représentant du Canada au Fonds siège avec des représentants d'autres pays et tous expriment leurs vues sur la situation mondiale, sur l'interdépendance, et sur ses conséquences; les vues de divers pays membres ne sont évidemment pas toujours identiques et ce n'est que par la répétition, l'explication et l'art de la persuasion qu'on peut lentement aboutir au Fonds à un concept du rôle du Fonds, à un concept de l'interdépendance du monde, et à une sensibilisation aux conséquences de cette interdépendance, le tout d'une façon cohérente.

Si vous me le permettez, je vous parlerai brièvement du problème de la dette internationale. Ce que je vous ai dit jusqu'à présent se résume à ceci: le problème de la dette est d'abord et avant tout une question de concept et non simplement une question de chiffres. A moins de bien comprendre comment le monde fonctionne, nous ne pourrions pas élaborer les politiques nécessaires à la résolution du problème de la dette. Le deuxième aspect de ce problème est qu'il va durer. Nous ne devons pas considérer le problème de la dette simplement comme une somme à rembourser et penser que le problème sera réglé quand le dernier paiement sera effectué. Au contraire, si les pays du monde sont financés convenablement, le montant de la dette devrait continuer de progresser, de la même façon qu'il augmente pour les particuliers. Quand j'ai commencé ma carrière, je gagnais 15,000 dollars par an et je devais 3,000 dollars environ sur ma voiture. Maintenant que je gagne un peu plus, je dois environ 70,000 dollars sur ma maison. Ma dette a donc clairement augmenté pendant cette

*[Text]*

thinness is not the fact that I owe a smaller or bigger debt, but it is the size of my debt in relationship to my capacity to repay it. That really is how we have to judge the debt problem.

The debt problem is a long-term question. It is here to stay. The debt overall will not be reduced, and the question is: How can we get the countries which owe the debt to keep up their credit worthiness over time, so that they are able to repay the debt at the proper rate, and they are able also to accumulate it at the proper rate? That really is the problem of the international debt; and in order to do that, the various partners in the international economy have roles to play. What the international debt problem has forced us to do is to define the rules of the game—and that has been an enormous opportunity, because before we didn't know, and, in a way, we didn't care.

What the debt question has taught us is that there are some policies for the developed countries that are necessary for the proper economic development of the world, and those policies are policies on exchange rates, on trade, on growth, on interest rates, and so on.

For the debtor countries, we have been taught that unless proper demand management policies, both fiscal and monetary, are put into place; unless proper exchange rate levels, proper trade regulations, proper income distribution, proper rules about foreign investment, are put into place in the developing countries, then it becomes very difficult for them to grow, and therefore to develop the productive capacity that permits them to repay their debt.

For the commercial banks, if I owe my bank \$3,000, I am the prisoner of my bank and I have to shift my spending pattern so that I always have something to repay my loans. But if I owe \$200,000 to my bank, then they are in my debt, literally, because they have to make very sure that I am insured for life, that I earn a good salary; otherwise, whatever they do, they will not be repaid.

At present, the commercial banks have loaned so much to the developing countries that they have to make sure that the developing countries grow, increase their productive ability, and therefore have the right policies so that the commercial banks can be repaid; and it is because of that that the commercial banks are forced, as a group, normally to maintain net lending, but, in a number of cases, they are forced to increase their net lending in order to put those countries in a position where they can repay their debts.

Finally, the role of international institutions in the solution of the debt problem is that they have to make sure that the various actors understand their role properly, from an overall point of view; they have to make sure that the methodology—which is the study of what the proper policies are—is developed; and they also have to make sure that they are recom-

*[Traduction]*

période. Je crois que c'est un bon financement parce qu'on devrait payer les biens durables au moyen d'un revenu différé, ce qui est en fait ce que nous faisons tous. Ce qui me rend solvable, c'est n'est pas le fait que j'aie une dette plus ou moins grosse, mais le fait que l'importance de ma dette est en rapport avec ma capacité de la rembourser. C'est en fait de cette façon que nous devons juger le problème de la dette.

Le problème de la dette est une question à long terme. Il va demeurer. La dette globale ne diminuera pas et la question qui se pose est la suivante: comment pouvons-nous aider les pays débiteurs à demeurer solvables de façon qu'ils puissent rembourser leur dette au taux qui convient et qu'ils puissent également s'endetter à un rythme raisonnable? C'est là que réside en fait le problème de la dette internationale. Dans la recherche de solutions, les divers partenaires de l'économie internationale ont tous un rôle à jouer. L'endettement international nous a forcés à définir les règles du jeu, et ce fut une grande chance, parce qu'avant nous ne savions rien et ne nous en préoccupions pour ainsi dire pas.

Nous avons ainsi appris qu'il faut que les pays développés adoptent certaines politiques pour assurer le développement économique adéquat du monde: des politiques sur les taux de change, le commerce, la croissance, les taux d'intérêt et ainsi de suite.

En ce qui concerne les pays débiteurs, nous avons appris que, faute de mettre en place dans les pays en voie de développement de saines politiques de gestion de la demande, tant monétaires que financières, des taux de change appropriés, une réglementation commerciale adéquate, une juste répartition du revenu, des règles appropriées d'investissement étranger, il leur sera très difficile pour ces pays de croître et d'exploiter la capacité de production qui leur permettrait de rembourser leur dette.

En ce qui concerne la situation des banques commerciales, par exemple, si je dois 3 000 \$ à une banque, je deviens son prisonnier: je dois modifier mon train de vie pour avoir de quoi rembourser ce prêt. Cependant, si je lui dois 200 000 \$, c'est la banque qui est littéralement à ma merci; elle doit, en effet, avoir la parfaite assurance que je suis assuré sur la vie et que je touche un bon salaire. Sinon, quoi qu'elle fasse, elle ne sera jamais remboursée.

Actuellement, les banques commerciales ont tant prêté aux pays en développement qu'elles doivent veiller à ce que ces derniers prospèrent, augmentent leur capacité de production et se donnent les orientations qu'il convient pour rembourser leurs créanciers. C'est à cause de cela que les banques commerciales sont contraintes, en tant que groupe, de maintenir leur capacité de financement. Cependant, dans certains cas, elles sont forcées de l'augmenter pour permettre à ces pays de se trouver en mesure d'acquitter leurs dettes.

Enfin, pour régler le problème de l'endettement, les institutions internationales doivent veiller à ce que les divers acteurs comprennent bien leur rôle, à tout les points de vue; à ce qu'on se donne une méthodologie, c'est-à-dire qu'on étudie quelles sont les orientations à prendre. Elles doivent aussi faire en sorte qu'on recommande les orientations appropriés à tous les



[Text]

mending the proper policies to all of the actors in that international economic game. That, Mr. Chairman, is the way that I believe we should look at the debt problem.

**The Acting Chairman:** Thank you. Senator Bosa will lead the questioning.

**Senator Bosa:** Mr. Massé, in your opening remarks you stated that at the end of the Bonn Conference a communiqué was issued concerning the best policies for a country to adopt. You intimated that the best economic policies for a country to adopt are the policies that are good for that particular country.

**Mr. Massé:** That is what the participants thought. It is not what I think.

**Senator Bosa:** This was the communiqué from the Bonn Conference. What influence would that thinking have on the governors of the International Monetary Fund?

**Mr. Massé:** I think that the governors of the International Monetary Fund have seen the evolution over the past year. First, either the governors of the most important countries attended the Group of Five meetings in September or their representatives attended them. Therefore, they, by their actions, have indicated that now they see that their economic policies have to be co-ordinated. Also, most of the governors were at Seoul, Korea, for the annual meeting when Baker made his speech and explained his initiative. Almost all of them have endorsed it. In fact, in the administrative board of the Fund we have had a discussion of the Baker plan and have asked the various executive directors to indicate very clearly what their country now thought about the Baker plan and about this question of co-ordination of policies.

The feeling has been unanimous that we are now moving in a much better direction. You will have seen, for instance, that the United States has now adopted internally—partly for domestic purposes, but partly also because it has become clear that their policies had to be changed from an international perspective—the Gramm-Rudman-Hollings Anti-Deficit Law that reduces their fiscal deficit over time; they have adopted different and new exchange rate policies; and they have co-ordinated their policies with Germany and Japan in order to reduce real interest rates. Therefore, I think that at the interim committee you will see that the governors have a different view from that expressed at the Bonn Summit.

**Senator Bosa:** Is there not a contrast within the Fund and the policies that it institutes, or the impositions that it makes on the debtor countries, and the philosophy that was espoused by the communiqué of the Bonn Conference?

**Mr. Massé:** Yes.

**Senator Bosa:** There is a contrast there?

**Mr. Massé:** Yes, there is a contrast there. In fact, your question highlights one of the big problems for an international institution such as the Fund, and this is the asymmetry between the major industrial countries, on which the Fund has very little leverage, and the debtor countries, on which the Fund has leverage because both the Fund and the bank lend them money. In fact, the Fund was practicing a policy that implied that it could, indeed, tell the debtor countries what

[Traduction]

acteurs de la scène économique internationale. Voilà, monsieur le président, comment nous devrions, à mon sens, examiner le problème de l'endettement.

**La présidente suppléante:** Je vous remercie. Je cède la parole au sénateur Bosa.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Massé, dans vos remarques préliminaires, vous avez dit qu'à la clôture de la Conférence de Bonn, on a émis un communiqué sur les orientations idéales qu'un pays pourrait prendre. Vous avez laissé entendre que les meilleures orientations économiques qu'un pays pourrait prendre sont celles qui sont bonnes pour lui.

**M. Massé:** C'est ce que les participants pensaient. Pas ce que, moi, je pense.

**Le sénateur Bosa:** Vous parlez du communiqué de la Conférence de Bonn. Quelle influence cette vision peut-elle avoir sur les gouverneurs du Fonds monétaire international?

**M. Massé:** Les gouverneurs du Fonds monétaire international ont observé ce qui s'est passé au cours de la dernière année. Les dirigeants des pays les plus importants ont participé aux réunions du Groupe des Cinq en septembre ou y ont délégué des représentants. Vu les mesures qu'ils ont prises, ils savent maintenant qu'ils doivent coordonner leurs orientations économiques. En outre, la plupart d'entre eux se trouvaient à Séoul, en Corée, à la réunion annuelle, où M. Baker a prononcé son allocution et expliqué les mesures qu'il souhaitait prendre. Presque tous l'ont appuyé. Au conseil d'administration du Fonds, nous avons discuté du plan Baker et avons demandé aux divers dirigeants de faire clairement savoir ce que leur pays pense du plan Baker et de la coordination des orientations.

On a unanimement senti qu'on s'engageait sur une bien meilleure voie. Vous aurez constaté, par exemple, que les États-Unis ont maintenant adopté, à des fins nationales mais aussi parce qu'il ressort clairement qu'ils doivent changer leurs orientations en fonction de la situation internationale, la loi Gramm-Rudman-Hollings sur la lutte contre le déficit. Ils ont adopté des politiques nouvelles et différentes en matière de taux de change et ont coordonné leurs orientations avec l'Allemagne et le Japon afin de réduire les taux d'intérêt réels. Je pense donc que vous constaterez qu'au Comité interimaire les gouverneurs ont exprimé un point de vue différent de celui exprimé au Sommet de Bonn.

**Le sénateur Bosa:** N'y a-t-il pas un contraste entre le Fonds et ses orientations, ou ce qu'il exige des pays débiteurs, et l'énoncé de principe contenu dans le communiqué de la Conférence Bonn?

**M. Massé:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** Il y a contraste?

**M. Massé:** Oui, il y a un contraste. En fait, votre question met en lumière l'un des grands problèmes d'une institution internationale comme le Fonds, soit l'asymétrie entre les grands pays industrialisés, sur lesquels le Fonds n'a que très peu d'influence, et les pays débiteurs, sur lesquels il exerce un pouvoir parce que lui et la banque leur prêtent de l'argent. En réalité, le Fonds agissait d'une manière qui laissait entendre qu'il pourrait dire aux pays débiteurs quoi faire, mais comme



[Text]

should be done, but, because the major industrial countries did not have to borrow from the Fund, the Fund was almost powerless vis-a-vis the major industrial countries. Because that contrast was there and to some extent was not fully justified, what we are attempting to do now is to try to have increased surveillance of both the major industrial countries and of the debtor countries. We are attempting to make the approach of the international institutions generally, and the Fund in particular, to both groups of countries more symmetrical.

**Senator Bosa:** Do you foresee the Fund being the international institution that will undertake the co-ordinating of the international monetary policy of both the creditor and debtor countries?

**Mr. Massé:** Perhaps eventually, but that may be 30 years from now so I do not even look at that possibility. At present, given the general theory of sovereignty that each country wants to maintain over its economic policies, I do not think they will permit any international institution to have a co-ordinating power over these policies.

However, there is more and more recognition amongst the decision makers in almost all of the countries that their policies must be co-ordinated. I mentioned the September 22 meeting and the Baker initiative, but you also have the January meeting of the Group of Five in London which decided on interest rates and, very recently the actual decrease in interest rates on a co-ordinated basis, for instance. Therefore, because of the recognition of that interdependence, the countries are really asking the Fund to have the models ready and, because of the models, to have the policy prescriptions there as recommendations. However, they themselves will decide whether to follow them.

Therefore, you will see that this puts the Fund in a weaker position, and I think for the foreseeable future these decisions will continue to be taken by the individual countries.

**Senator Bosa:** What has come to be known as the Baker plan suggested that the financial institutions raise something like \$20 billion to lend to 15 countries. Are those funds to be advanced by the banks, or also by the governments?

**Senator Hicks:** Perhaps you would also include the IMF in your answer, please.

**Mr. Massé:** Mr. Baker was very careful not to develop too much of the role of the creditor countries. However, we have come to recognize that, even though what was created there was a three-legged stool, what we need is a four-legged stool. In other words, the creditor countries themselves will clearly have either to change some of their policies or to share in the various actions that will be necessary.

The commercial banks themselves, Mr. Baker said, would need to contribute net new lending of about \$20 billion over three years for these 15 countries. That is money that the commercial banks, as is normal, will have to contribute, but at a rate of 2.5 to 3 per cent per year. That is probably less than the rate of inflation will be, and it is clearly within the capability of the banks to do that.

[Traduction]

les grands pays industrialisés n'empruntaient pas du Fonds, celui-ci était pratiquement impuissant face à eux. En raison de ce contraste, qui d'une certaine façon n'était pas entièrement justifié, nous essayons maintenant d'accroître la surveillance et des grands pays industrialisés et des pays débiteurs. Nous essayons d'équilibrer davantage la position des deux groupes de pays par rapport à l'ensemble des institutions internationales et au Fonds monétaire international, en particulier.

**Le sénateur Bosa:** Voyez-vous dans le FMI l'organisation internationale qui entreprendra la coordination des orientations monétaires internationales des pays créanciers et des pays débiteurs?

**M. Massé:** Peut-être un jour. Mais comme ce pourrait être dans trente ans d'ici, je ne tiens pas compte de cette possibilité. Actuellement, partant du principe général de la souveraineté que chaque pays veut maintenir sur sa politique économique, je ne crois pas qu'on permettra à quelque organisme international que ce soit d'exercer un pouvoir de coordination de ces orientations.

Toutefois, de plus en plus de décideurs de presque tous les pays reconnaissent la nécessité de cette coordination. J'ai parlé de la réunion du 22 septembre et du plan Baker, mais il y a aussi eu la réunion de janvier du Groupe des Cinq, à Londres, où l'on a battu des taux d'intérêt. Puis très récemment, on a coordonné la baisse de ces taux. Par conséquent, reconnaissant cette interdépendance, les pays demandent en réalité au FMI de tenir ses modèles prêts, ainsi que les solutions correspondantes, sous forme de recommandations. Toutefois, ce sont les pays qui, en dernier ressort, décideront de les appliquer ou non.

Vous voyez donc que le FMI se trouve dans une position de faiblesse, et je pense que dans un proche avenir ces décisions continueront d'être prises par les pays eux-mêmes.

**Le sénateur Bosa:** Selon le plan Baker, les institutions financières devaient souscrire 20 milliards de dollars à prêter à 15 pays. Ces fonds doivent-ils être avancés par les banques ou par les gouvernements aussi?

**Le sénateur Hicks:** Auriez-vous l'obligeance de mentionner le FMI dans votre réponse.

**M. Massé:** M. Baker a pris grand soin de ne pas trop préciser le rôle des pays créanciers. Toutefois, nous avons reconnu n'avoir conçu qu'une solution boiteuse alors qu'il nous faut une solution solide. Autrement dit, les pays créanciers eux-mêmes devront manifestement soit changer certaines de leurs orientations soit accepter les diverses mesures qui s'imposeront.

Selon M. Baker, les banques commerciales devront consentir un nouvel effort de financement d'environ 20 milliards de dollars sur trois ans pour ces 15 pays. C'est l'argent que les banques commerciales devront normalement verser, mais à un taux d'intérêt de 2,5 à 3 p. 100 par année. C'est sans doute moins que le taux d'inflation prévisible, et les banques sont certainement en mesure de le faire.

[Text]

What was also mentioned was a contribution by the international financial institutions where the IMF was not included, and that meant that the World Bank and then the four IFIs, the African, the Asian the Caribbean and the Latin American—

**Senator Hicks:** Banks?

**Mr. Massé:** Yes, banks. The capital to these banks is normally contributed by the developed countries, except in the case of the Latin Americans where it is contributed by the member countries, but the proportion is higher for the developed countries. However, that capital, which is a net giving out by the major countries, is usually included within their official development assistance flows. Therefore, for a country such as Canada where we have projections of ODA over time, the contribution to these IFIs does not necessarily mean an increase in ODA, because it is calculated as part of the flow and does not mean net new money.

In the case of the United States it is not that clear, and they may be put in a position where they must increase their budget for official transfers. However, now, of course, with Gramm-Rudman and the attitude of Congress, it is pretty difficult to foresee that.

In terms of the World Bank, additional lending of the size indicated by the Baker initiative would mean a general capital increase, and Mr. David Mulford, Assistant Secretary for International Affairs, Treasury Department, indicated just this last weekend that the United States was now considering the possibility of introducing in Congress a bill for a general capital increase to the World Bank, on the basis of which the World Bank could borrow in private markets and then lend more. I think that that will happen. In fact, within the next two to three years, it must happen.

**Senator Bosa:** Has the Canadian government indicated what it is prepared to do in connection with the Baker initiative?

**Mr. Massé:** Yes. If I may conclude, however, there was just the point about the IMF, because the IMF is usually not included when we talk about that \$27 billion. The contribution of the IMF is usually conceived of as shorter term, and it is also a kind of central bank contribution. It is given out for temporary balance of payment problems, so it is a different type of contribution.

However, going back to the Baker initiative, the answer is, yes, Canada has indicated its support for the Baker initiative. Canada has also indicated its support for a general capital increase in the World Bank capital. With respect to IDA 8, which is the replenishment of IDA that will happen in one or two years from now, Canada has its contribution ready and there will be no difficulty that I can foresee in paying out that contribution. In this field, by the way, Canada is considered one of the very good countries in the international setting.

**Senator Bosa:** I understand the concept of a permanent debt, and you yourself referred to the personal \$3,000 loan on the car and the \$70,000 mortgage. However, you said that

[Traduction]

Il a aussi été question d'une contribution d'institutions financières internationales dont le FMI ne fait pas partie, c'est-à-dire la Banque mondiale et les quatre institutions financières internationales qui existent pour l'Afrique, l'Asie, les Antilles et l'Amérique latine.

**Le sénateur Hicks:** Ce sont des banques?

**M. Massé:** Oui, des banques. Leur capital est normalement constitué par les pays développés, sauf dans le cas de l'Amérique latine où il est versé par les États membres, mais la proportion est supérieure dans le cas des pays développés. Toutefois, ce capital, qui est un déboursé net des grands pays est habituellement inclus dans leurs dépenses d'assistance publique au développement. Par conséquent, dans le cas d'un pays comme le Canada, qui a des prévisions à long terme de dépenses d'assistance publique au développement, les cotisations à ces institutions ne signifient pas nécessairement une augmentation de l'APP parce que cette dernière est calculée comme faisant partie des dépenses et ne signifie pas nécessairement de nouveaux déboursés.

En ce qui concerne les États-Unis, la situation n'est pas claire et il se pourrait qu'ils doivent accroître leur budget de transferts officiels. Toutefois, pour l'instant, compte tenu de la loi Gramm-Rudman et de l'attitude du Congrès, il est très difficile de prévoir l'avenir.

En ce qui concerne la Banque mondiale, une augmentation de la capacité de financement de l'importance que suppose le plan Baker entraînerait une augmentation générale du capital. M. David Mulford, secrétaire adjoint aux Affaires internationales, Département du Trésor, a indiqué la fin de semaine dernière que les États-Unis envisagent maintenant de déposer au Congrès un projet de loi en vue d'augmenter le capital de la Banque mondiale, compte tenu du fait que cette dernière pourrait emprunter sur les marchés privés et prêter davantage. Je crois que c'est ce qui se produira. D'ici deux ou trois ans, cela doit se produire.

**Le sénateur Bosa:** Le gouvernement canadien a-t-il annoncé ce qu'il prévoit faire en rapport avec le plan Baker?

**M. Massé:** Oui, si je puis me permettre de conclure, il y avait juste la remarque au sujet du FMI. Le FMI n'est habituellement pas inclus dans ces 27 milliards de dollars. La contribution du FMI est habituellement considérée comme étant à court terme. Il s'agit en quelque sorte d'une contribution de la banque centrale. Elle sert à équilibrer temporairement les paiements; il s'agit donc d'un autre genre de contribution.

Toutefois, pour revenir à l'initiative Baker, la réponse est oui. Le Canada l'appuie. Il a également approuvé une augmentation globale du capital de la Banque mondiale. En ce qui concerne AID 8, c'est-à-dire la reconstitution des ressources de l'AID qui se fera dans un an ou deux, le Canada est prêt à verser sa contribution et je ne prévois aucun problème à cet égard. Soit dit en passant, le Canada occupe une place de choix sur le plan international.

**Le sénateur Bosa:** Je comprends l'idée d'une dette permanente, et vous parlez vous-même d'un prêt personnel de 3 000 \$ pour l'achat d'une voiture et d'une hypothèque de 70 000 \$.



*[Text]*

countries will always have a debt which they will carry which is rather like a mortgage on their own economy. But you also said that the banks must ensure that they keep on lending to enable these countries to continue to enlarge their gross national products in order to make it possible for them to meet their international debts.

Obviously at some time those debts have to be repaid. How do you reconcile the permanent debt with the banks' wanting to be repaid what is owed to them? Since the Fund, itself, is a lending institution that lends on a short-term basis, who is going to carry this enormous debt?

**Mr. Massé:** In terms of the international banking system and the developing countries, there are stages, of course, in the growth countries. At the beginning of their history of growth, if you wish, the countries will be, for years and years, as the United States was and Canada was, and so forth, debtor countries and will be getting from the outside a great deal of savings that will permit them to grow faster than they would on the basis of their own internal savings. The reason for that is what we call "the marginal propensity to save" of the poorer nations. That is smaller than that of a richer nation, and the richer nation will export its savings to the poorer nation during the period of growth of that poorer nation. At some point in the growth of nations that becomes reversed, and the country becomes rich enough that it, in turn, starts exporting its savings to other countries and it becomes a creditor country.

However, there are reversals. In the United States last year there was a deficit on the trade account of \$148.5 billion. That sum was so large that at some point during that year—and they had to import those savings from abroad; basically from Japan and Germany—they went from a creditor country, which they had been for the past 60 or 70 years, to a debtor country. So, there was that reversal because of the incredible balance of payments deficit that the United States had.

Normally, rich countries will remain, poor countries will slowly get rid of their debt as they become richer, but that is a long-term thing; depending on where they are, it is something like a 20 to 50-year period.

**Senator Hicks:** But it is not inevitable either.

**Mr. Massé:** No, if they stay poor, they will continue to borrow.

**Senator Bosa:** So is it the commercial banks, then, that will carry these loans for the period of time that you have estimated?

**Mr. Massé:** It depends on the country. The commercial banks will see that they have made a bad decision because that country has the wrong policies. A country that is very poor but has the right policy is able to continue to assume the weight of a normal debt. If the banks realize they have made a mistake and get out, then the only way for a poor country to get capital is through official transfers—money from CIDA, AID, and other organizations. These flows vary from year to year, but they are between \$40 and \$60 billion a year. So, there is still a mass of transfers of that type going around.

*[Traduction]*

Toutefois, vous avez dit que des pays seront toujours endettés. Ne peut-on alors parler d'une hypothèque sur leur propre économie. Vous avez également dit cependant que les banques doivent continuer à accorder des crédits à ces pays pour leur permettre d'accroître leur produit national brut et de rembourser leurs dettes internationales.

De toute évidence, ces dettes devront être remboursées un jour ou l'autre. Comment conciliez-vous la dette permanente avec le désir des banques d'être remboursées? Comme le Fonds lui-même est une institution de crédit qui prête à court terme, qui supporte cette dette énorme?

**M. Massé:** En ce qui concerne le système bancaire international et les pays en développement, la croissance se fait par étapes. Au début, par exemple, ceux-ci seront pendant de nombreuses années, comme ce fut le cas notamment pour les États-Unis et le Canada, des pays débiteurs qui feront appel à l'épargne d'autres pays pour se développer plus rapidement qu'ils ne le pourraient s'ils devaient compter sur leur propre épargne. Cela est attribuable à ce que nous appelons «la propension marginale à épargner» des pays plus pauvres. Celle-ci est moindre que celle d'un pays plus riche qui exportera son épargne dans les pays plus pauvres en voie de développement. A un certain moment, le processus repart dans l'autre sens. En effet, le pays, une fois devenu assez riche, puise dans son épargne pour aider d'autres pays et devient un pays créditeur.

Toutefois, nous assistons parfois à des renversements de tendances. Le déficit commercial des États-Unis se chiffrait l'an dernier à 148,5 milliards de dollars. Celui-ci était tellement élevé qu'à un certain moment, l'an dernier, le pays a dû recourir à l'épargne de l'étranger, surtout celle du Japon et de l'Allemagne. De pays créditeur qu'ils avaient été pendant les 60 ou 70 dernières années, les États-Unis sont devenus un pays débiteur. Ce renversement de tendance est attribuable à l'incroyable déficit de leur balance des paiements.

Normalement, les pays riches restent riches et les pays pauvres règlent lentement leurs dettes au fur et à mesure qu'ils s'enrichissent. Cela se fait à long terme et peut prendre entre 20 et 50 ans.

**Le sénateur Hicks:** Mais ce n'est pas non plus inévitable.

**M. Massé:** Non, s'ils restent pauvres, ils continueront à emprunter.

**Le sénateur Bosa:** Ce sont donc les banques commerciales qui supporteront ces prêts pour la période que vous avez prévue?

**M. Massé:** Cela dépend du pays. Les banques commerciales se rendront compte qu'elles n'ont pas pris la bonne décision parce que le pays a fait un mauvais choix de politique. Un pays très pauvre qui fait un bon choix de politique peut continuer à assumer le poids d'une dette normale. Si les banques se rendent compte qu'elles ont fait une erreur et font marche arrière, le seul moyen dont dispose un pays pauvre pour obtenir des capitaux, c'est de passer par les transferts officiels, d'obtenir des fonds de l'ACDI, de l'IDA et d'autres organismes. Leur importance varie d'une année à l'autre. Ils sont toutefois de



[Text]

If the debtor country is a good debtor country, South Korea, for instance, it will continue to not only maintain its debt, but to increase it, because that is a good investment. Banks are not worried about getting repaid; banks do not want to get repaid because they make money by having countries owe them money.

**Senator Bosa:** In the event that the bill you say will go through Congress—which will ensure the United States will be able to lend money for the Baker plan—does not go through, then the Gramm-Rudman restrictions would make themselves felt in the budget of the government.

Is that likely to make the Baker plan collapse?

**Mr. Massé:** First of all, the probability is that the money for international transfers from the Baker plan will be apportioned because the Administration has declared itself in favour and has fought in Congress hard in Congress to get that. Usually, when the Administration has shown something is a priority, it gets the money. So, the probability is that the money will be had.

Secondly, if the money were not there, and if you conceive of the Baker initiative as a change in attitude, then one of the main advantages of the Baker plan is that it did indicate that change in attitude and it did lead to changes in the policies of the developed countries, such as exchange rates and interest rates that, by themselves, have a large influence on the debt. With a debt of \$800 billion, a reduction of 1 per cent in the average interest rate is equivalent to \$8 billion. So the influence of policies is very important.

**Senator Hicks:** Is that \$8 billion for all debtor countries?

**Mr. Massé:** If you take a debt of \$865 billion, at an average interest rate of 9.5 per cent, that works out to something like \$8 billion a year.

One can ask: "Will the United States be able to help Ecuador or the Ivory Coast?" They have a normal allocation of funds that would permit them to take the money, if they want to participate, and I think that they would do that. What that would mean is that they would squeeze the other recipient countries because the money would have to be taken from the others in order to pay for that.

**Senator Hicks:** We have been told by other witnesses about the role the IMF plays when a developing country wants to borrow. The IMF goes in and makes certain stipulations as to how that country must manage its economy, and put itself in a position where it, hopefully, would become a good debtor. In fact, the IMF, generally speaking, advances only a small proportion of the money the debtor country has to borrow; the rest of it has to come from other sources, such as the World Bank, private lending, commercial banks, and so forth.

What kind of liaison exists between the IMF and its stipulations about the economy management of the so-called developing and borrowing country and the other lenders? Do they play ball with the IMF? Do they make their own judgments about

[Traduction]

l'ordre de 40 à 60 milliards par an. Il y a donc encore une masse de transferts de ce genre.

Si le pays débiteur est un bon pays débiteur, la Corée du Sud par exemple, il continuera non seulement à maintenir sa dette mais à l'augmenter, vu qu'il s'agit d'un bon investissement. Les banques ne tiennent pas à être remboursées; elles ne veulent pas l'être puisqu'elles gagnent de l'argent grâce à ces prêts.

**Le sénateur Bosa:** Si le projet de loi dont vous parlez, projet de loi qui assurera que les États-Unis pourront prêter de l'argent dans le cadre du plan Baker, n'était pas adopté par le Congrès, les restrictions de Gramm-Rudman se feraient alors sentir dans le budget du gouvernement.

Est-ce que cela pourrait entraîner l'effondrement du plan Baker?

**M. Massé:** Premièrement, on prévoit que l'argent pour les transferts internationaux du plan Baker seront répartis, l'Administration ayant accordé son appui et s'étant battue avec acharnement au Sénat pour l'obtenir. D'habitude, lorsque l'Administration réussit à démontrer l'importance d'une question, elle obtient les crédits nécessaires. On peut donc prévoir que les fonds seront débloqués.

Deuxièmement, si les fonds n'étaient pas débloqués et si vous concevez l'initiative Baker comme un changement d'attitude, l'un des principaux avantages du plan Baker aura été de refléter ce changement d'attitude et d'inciter les pays industrialisés à apporter des changements à leur politique des taux de change et des taux d'intérêt, laquelle a une grande influence sur la dette. Pour une dette de 800 milliards, une diminution de 1 p. 100 du taux d'intérêt moyen représente 8 milliards de dollars. L'influence de la politique est donc très importante.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce 8 milliards pour tous les pays débiteurs?

**M. Massé:** Si vous prenez une dette de 865 milliards à un taux d'intérêt moyen de 9,5 p. 100, vous obtenez à peu près 8 milliards de dollars par an.

On peut se demander si les États-Unis pourront aider l'Équateur ou la Côte-d'Ivoire. Étant donné leur répartition normale des ressources, ils pourraient débloquer des fonds s'ils veulent participer, et je crois qu'ils le feraient. Cela signifierait qu'ils donneraient moins à d'autres pays récipiendaires, puisqu'il leur faudrait prendre l'argent quelque part.

**Le sénateur Hicks:** D'autres témoins nous ont parlé du rôle que joue le FMI lorsqu'un pays en développement présente une demande d'emprunt. Le FMI fixe alors aux pays des conditions quant à la façon dont il doit diriger son économie et prendre des dispositions pour devenir un bon débiteur. A proprement parler, le FMI ne consent qu'une petite partie de l'argent dont le pays débiteur a besoin, le reste provenant d'autres sources comme la Banque mondiale, les particuliers ou les banques commerciales.

Quel lien y a-t-il entre le FMI et les conditions imposées par celui-ci à l'égard de la direction de l'économie du pays en développement emprunteur et les autres prêteurs? Est-ce qu'ils entrent dans le jeu du FMI? Donnent-ils leurs avis sur les

[Text]

the moneys they will advance to those countries? How is there a co-ordination between the watchdog role of the IMF and the other lenders who, in fact, are advancing much more of the moneys than the IMF?

**Mr. Massé:** The IMF plays the role of the watchdog because it is equipped, in terms of its personnel and the various models it has developed, to judge the economies of various countries and make judgments. After all, this has been its role since 1945, and it has what I believe to be the best group of economists in the world.

However, when the commercial banks look at a country they usually ask if the IMF has been there, if it has made a report, whether it has set out conditions and whether the IMF has made an agreement with the country before they, themselves, will go in.

Why? First of all, because of the expertise that exists in the IMF that is second to none; secondly, because of the leverage of the IMF. The IMF can impose conditions on that country as part of its contribution and can check on that because it has the accounts, if you wish. The IMF has the statistics and makes a total examination of the country at least once a year and has people who are experts on that country on its staff. The IMF can stop the lending if the country does not fulfill the conditions.

**Senator Hicks:** It can stop its own lending, but not lending by the Royal Bank of Canada or the Bank of America.

**Mr. Massé:** No, but part of the leverage of the IMF is given to it by the fact that the commercial banks will find it in their advantage to have one player who has the ultimate leverage, and that bears the odium of it. The commercial banks, in almost all cases, have given the IMF that leverage: first, because they need one person to act as a referee, in a way; secondly, because they do not want to take up, themselves, the odium of being the first to act and bear the responsibility for that. So, the commercial banks have agreed to give the IMF that leverage.

Let's say the Paris Club is rescheduling. The countries usually insist—almost always insist—that there be an agreement with the IMF.

**Senator Hicks:** The countries insist? What countries?

**Mr. Massé:** The countries that are to do the rescheduling of export credits.

**Senator Hicks:** The lending countries?

**Mr. Massé:** Yes, the lending countries and they do it for basically the same reasons that the commercial banks do it. The first reason is that they themselves do not have the expertise that the IMF does to make judgments on the economic policies of 149 other countries. Secondly, it is much easier for each individual country to give the leverage and therefore the responsibility to the IMF, and Canada, let us say, is not blamed for refusing to lend to country "X". The IMF is responsible for that.

So that both the countries as a group—let us say, in the Paris Club—and the commercial banks as a group, through their advisory banking committees, for instance, have come to

[Traduction]

montants qu'ils consentiront à ces pays? Comment coordonne-t-on le rôle de «chien de garde» du FMI et des autres prêteurs qui en fait avancent beaucoup plus d'argent que le Fonds?

**M. Massé:** Le FMI joue le rôle de «chien de garde» parce qu'il est en mesure, grâce à son personnel et aux divers modèles qu'il a mis au point, d'évaluer l'économie des divers pays et de porter un jugement. Après tout, c'est son rôle depuis 1945, et il dispose selon moi des meilleurs économistes du monde.

Toutefois, lorsque les banques commerciales étudient la demande d'un pays, elles cherchent habituellement à savoir si le FMI a effectué une étude, s'il a publié un rapport, s'il a fixé des conditions, s'il a conclu un accord avec le pays avant qu'eux-mêmes n'interviennent.

Pourquoi? Premièrement en raison de la très grande compétence du FMI qui n'a pas son pareil. Deuxièmement, en raison de l'influence du FMI. En effet, celui-ci peut imposer des conditions au pays en tant que partie de sa contribution et peut procéder à des vérifications parce qu'il a les comptes en sa possession, si vous voulez. Le FMI possède les statistiques, procède à une évaluation complète du pays au moins une fois l'an et fait appel à des spécialistes du pays. Le FMI peut suspendre les prêts si le pays ne remplit pas les conditions.

**Le sénateur Hicks:** Il peut cesser d'accorder ses propres prêts, mais non ceux de la Banque Royale du Canada ou de la *Bank of America*.

**M. Massé:** Non, mais une partie de son influence provient du fait que les banques commerciales jugeront qu'elles ont intérêt à ce qu'un seul intervenant ait le pouvoir ultime et supporte toute la réprobation. Les banques commerciales, dans la plupart des cas, accordent ce pouvoir au FMI pour deux raisons. Premièrement, parce qu'il leur faut d'une certaine façon un arbitre et deuxièmement, parce qu'elles ne veulent pas supporter la réprobation d'avoir agi les premières et en assumer la responsabilité. Elles ont donc accepté d'accorder ce pouvoir au FMI.

Supposons par exemple que le Club de Paris consente à un rééchelonnement. Les pays insistent habituellement—ou presque toujours—pour que l'on s'entende avec le FMI.

**Le sénateur Hicks:** Les pays insistent? Quels pays?

**M. Massé:** Les pays qui doivent procéder au rééchelonnement des crédits à l'exportation.

**Le sénateur Hicks:** Ceux qui consentent des prêts?

**M. Massé:** Oui et ils le font à peu près pour les mêmes raisons que les banques commerciales. Premièrement, elles ne possèdent pas les compétences leur permettant d'évaluer le politique économique de 149 autres pays, alors qu'il n'en va pas de même pour le FMI. Deuxièmement, il est beaucoup plus facile pour chaque pays d'accorder ce pouvoir, et par conséquent cette responsabilité, au FMI, et le Canada, disons, n'est pas blâmé s'il refuse de prêter au pays «X». La responsabilité incombe au FMI.

Ainsi les pays en tant que groupe—disons dans le Club de Paris—et les banques commerciales en tant que groupe, par l'intermédiaire de leurs comités consultatifs bancaires, par



[Text]

the conclusion that they want a leader who may not give the greatest proportion of the funds but has the expertise and leverage to impose the rules.

**Senator Hicks:** And in fact this does work in this way?

**Mr. Massé:** Yes.

**Senator Hicks:** I would like to think that the banks of which I am a shareholder have some decision-making ability and some discretion of their own, but there must be occasions when the banks say that the IMF is too soft, that they are not going to lend this million dollars to country "X" just because the IMF would like them to do so.

**Mr. Massé:** Yes, there are. Speaking now on the basis of what I have been told by the bankers who make the loans, if the IMF comes up with a program—the IMF will have its economies as will the banks—if the banks believe that the IMF is too soft they will talk to their contacts in the IMF and say, "Come on, our people have been doing a study on this", and there will be some negotiation there about whether there is a need to reinforce a target.

That is the first point. There is much negotiation that goes on behind the scene in order to determine whether or not a target is right. If the IMF staff member and the board come to the conclusion that the target is right, obviously the bank has the right not to lend, and what happens, of course, is that it is a member of the advisory committee that is led by the bank that usually has the greatest exposure in that country, and if you have four banks out of five that decide to lend to country "X" and the fifth bank is a holdout, then it is peer pressure that will operate. The four banks will say to the fifth, "If you don't lend, we won't lend, and if we don't lend then that country will go bankrupt and your loan will be in default as well as our own." So you have that other pressure that applies on the banks.

**Senator Hicks:** This leads to another point I noted you made, which is that very often the commercial lenders must lend more in order to enable the developing countries to repay what they already owe. This seems to me to be a very doubtful argument, and that it must at some stage in the future come to an end. You do not see that we are approaching that stage as yet?

**Mr. Massé:** In some countries that stage has already been passed. The banks have loaned too much and there is no way that they can continue to accumulate, because the capacity of that country to repay will not in the foreseeable future be enough to repay them. In some countries the banks will have to take losses. However, in most of the countries, if their productive ability grows, if there is real growth in their GNP, then not only will they be able to afford to have a bigger debt, which would be of the same proportion but of a higher GNP, they will be able to afford to repay more because they will have the ability to repay more. This has got to be justified. Basically the rate of return on the investment has got to be higher than the rate of interest. That is often forgotten. If a bank lends on a project where it knows that the rate of return is lower than the rate of interest, I think that that bank is set-

[Traduction]

exemple, en sont venus à la conclusion qu'ils veulent un responsable qui ne consent pas la plus grande partie des fonds, mais qui a les compétences et le pouvoir d'imposer des règles.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce bien ainsi que les choses fonctionnent?

**M. Massé:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** J'aimerais penser que les banques dont je suis actionnaire disposent d'un certain pouvoir de décision et d'un certain pouvoir discrétionnaire; mais il doit arriver qu'elles disent que le FMI est trop souple, qu'elles ne prêteront pas ces millions au pays «X» simplement pour respecter la volonté du FMI.

**M. Massé:** Oui. D'après ce que m'ont dit les banquiers qui consentent des prêts, lorsque le FMI propose un programme, le FMI tout comme les banques fait faire une étude économique. Si les banques estiment que le FMI est trop souple, elles parleront à leurs relations au sein de l'organisation et leur diront: «Nous avons fait faire une étude à ce sujet.» Des négociations auront lieu afin de savoir s'il y a lieu de renforcer un objectif.

C'est le premier point. Bien des négociations ont lieu dans les coulisses afin d'évaluer la validité d'un objectif. Si le personnel du FMI et le Conseil en viennent à la conclusion que l'objectif est valable, il est évident que la banque a quand même le droit de refuser de prêter. Ce qui se passe, naturellement c'est que la banque fait partie du comité consultatif qui est dirigé par la banque qui est le créancier le plus important dans ce pays. Et si quatre banques sur cinq décident de prêter au pays «X», la cinquième banque subira des pressions de la part des autres. Les quatre autres banques diront à la cinquième: «Si vous ne prêtez pas, nous ne prêtons pas. Et si nous ne prêtons pas, ce pays fera faillite, ne pourra pas nous rembourser, ni vous rembourser. Les autres banques exercent donc des pressions.

**Le sénateur Hicks:** Cela nous mène à une autre remarque que vous avez faite, à savoir que très souvent les prêteurs commerciaux doivent consentir de nouveaux prêts pour permettre aux pays en développement de rembourser ce qu'ils doivent déjà. Je trouve cette solution très discutable et je pense qu'il faudra cesser d'agir ainsi. Ne croyez-vous pas que ce moment approche?

**M. Massé:** Dans certains pays, cette étape est déjà dépassée. Les banques ont trop prêté et il est impossible qu'elles continuent de la sorte étant donné que les pays débiteurs ne seront pas en mesure de respecter leurs engagements dans un avenir rapproché. Dans certains pays, les banques devront essayer des pertes. La plupart des pays pourraient toutefois, à condition d'accroître leur capacité de production et d'en arriver à une croissance réelle de leur PNB, non seulement assumer une dette plus importante, puisqu'elle serait calculée en fonction d'un PNB plus élevé, mais aussi rembourser davantage de leur dette par suite de l'accroissement de leur capacité de payer. Il doit cependant y avoir une justification. De façon générale, le taux de rendement doit être plus élevé que le taux d'intérêt. C'est quelque chose que l'on oublie souvent. Quand une banque prête de l'argent pour un projet dont elle sait que le taux



[Text]

ting itself up for trouble in the future. I think this has happened in the last few years and is one of the causes of the international debt problem. That being said, it does make sense in a growing economy to have a higher and higher level of debt.

**Senator Hicks:** This is fine when you are dealing with a star borrower like South Korea where the economic base enables it to service its debt, and so on. However, I don't see the comparison between that and many other countries like Brazil and Mexico in this hemisphere, for example, who are not anywhere near being in the position of South Korea or do not seem to have any chance of getting in their position.

**Mr. Massé:** I thought you were going to make a slightly different argument, for in my view Mexico and Brazil have got enough of an economic base to be able to get out of their present difficulties.

**Senator Hicks:** If there is quality in their government and management.

**Mr. Massé:** And quality in their policies, and all that. I think now we are getting into the real question, which is that the ability to repay is not just a function of the actual wealth of the economic base by itself, for otherwise Zaire would be one of the richest countries in the world. It is also a question of the average level of education of a country's population, the soundness of its economic policies, the quality of its decision-makers, and so on; in other words, the ability to repay is as much a human factor as it is an endowment of resources factor. The banks like the IMF have got to be able to judge this whole array of factors when deciding what level of debt makes sense. In some countries clearly the ability to repay, or the growth in the ability to repay, may not be sufficient to deal with the existing debt, and in these countries you will have to have retrenchment.

**Senator Hicks:** I am very interested in the evidence that you have given which indicates a degree of co-operation and co-ordination between the IMF and the other private and government lending institutions, and I hope that this continues to work in the effective manner that you have indicated to us it does.

I will try not to take too much time, Madam Chairman, but I would like to raise one other general question. It has to do with the so-called Baker initiative. Try as I may I do not understand what has to be done, or is going to be done, in order to make the so-called Baker initiative effective. I understand that it talks about the recognition of the interdependence of countries, which seems to me to be a kind of motherhood statement. It refers to the necessity for the co-ordination of economic policies if these countries are to solve their problems and become viable entities in the international community, and so on. But what do you expect who to do if the Baker initiative is to produce these desired results? In other words, in more specific terms we all agree with the general motherhood statements but how do you do anything to make them effective?

[Traduction]

de rendement sera moins élevé que le taux d'intérêt, à mon avis, elle s'expose à des difficultés futures. C'est ce qui s'est produit ces dernières années et c'est là une des causes de l'endettement international. Cela dit, il est tout à fait acceptable qu'une économie en pleine croissance ait un niveau de dette de plus en plus élevé.

**Le sénateur Hicks:** Tout cela est très bien quand il s'agit d'un emprunteur exemplaire comme la Corée du Sud, qui possède la base économique voulue pour assurer le service de sa dette. Cependant, je ne crois pas qu'on puisse comparer cette situation avec celle de bien d'autres pays de notre hémisphère, comme le Brésil et le Mexique, qui sont loin d'avoir la capacité de payer de la Corée du Sud ou qui n'ont à peu près aucune chance d'atteindre un niveau comparable.

**M. Massé:** Je pensais que vous alliez présenter un argument légèrement différent, car, à mon avis, le Mexique et le Brésil ont effectivement une base économique suffisante pour pouvoir se sortir de leurs difficultés actuelles.

**Le sénateur Hicks:** A condition de pouvoir compter sur un gouvernement et une gestion solides.

**M. Massé:** Et aussi sur des orientations solides. Je crois que nous arrivons au nœud de la question, à savoir que la capacité de rembourser ne dépend pas uniquement de l'importance effective de la base économique du pays, sinon le Zaire serait un des pays les plus riches au monde. Elle dépend aussi du niveau moyen de scolarisation de ses habitants, du bien-fondé de sa politique économique, de la compétence de ses décideurs et ainsi de suite; autrement dit, la capacité de rembourser est fonction tant du facteur humain que de l'importance des ressources. Aussi les institutions bancaires comme le FMI doivent-elles tenir compte de toute cette gamme de facteurs lorsqu'elles décident du niveau de dette qui serait acceptable. Dans le cas de certains pays, il est clair que la capacité de rembourser, actuelle ou future, peut ne pas être suffisante pour permettre d'éponger la dette existante, auquel cas une réduction de la dette s'impose.

**Le sénateur Hicks:** Je suis très intéressé par ce que vous nous avez dit au sujet de la collaboration et de la coordination qui existent entre le FMI et les autres institutions de prêt du secteur privé et public, et j'espère qu'il continuera d'en être ainsi.

Je tâcherai de ne pas prendre trop de temps, Madame la présidente, mais je tiens à soulever une autre question d'ordre général. Ma question concerne ce qu'il est convenu d'appeler l'initiative Baker. J'ai beaucoup de mal à comprendre ce qui doit ou devra être fait pour que cette initiative donne les résultats voulus. Il semble qu'il s'agisse de reconnaître l'interdépendance des pays du monde, pieuse déclaration d'intention s'il en est une. Il faudrait, semble-t-il, une certaine coordination de la politique économique des différents États pour que les pays en cause puissent résoudre leurs problèmes et devenir des membres viables de la communauté internationale. Mais qui doit faire quoi pour que l'initiative Baker produise les résultats escomptés? En termes plus précis, nous sommes tous d'accord en principe avec les pieuses déclarations d'intention, mais comment peut-on les traduire dans la pratique?

## [Text]

**Mr. Massé:** I will give you my own view on that, because I have not seen Baker or any other of the people developing it, and I have asked myself the same question. Basically, the only way in which you can get policies that will increase growth from the same country, the same people and the same resources that you have, is by combining your factors of production in a way that they produce more. It is the only way that you can do that.

Regarding macropolicies, if you can reduce internal demand—let us say by reducing the salaries of the civil servants—and use the surplus in order to invest in production for exports, then obviously you will have improved your balance of payments and you will have created a surplus that will make your debt repayment capacity better. So there is that type of policy.

Secondly, if you use import licences that are difficult to get and are not obtained on market terms and may go to producers who are less efficient—you see the problem to which I allude—and then you decide that, no, you are going to a freer market and you are going to free your foreign exchange market—you are going to have a weekly auction and the highest bidder gets the foreign exchange—then you will get the foreign exchange for the guys who can produce the goods with the highest value. I am talking in macroeconomic terms here. That is how it happens, and it does lead to a better pattern of exports of higher specific values.

Thirdly, if you have, let us say, an energy-producing company, an electricity-producing company—a para-statal crown corporation—and it uses 3,000 people, because it has been bloated, and so on, and then you put in more efficient management and they have 1,000, then clearly their cost of production has been reduced, the cost to the manufacturing industry has been reduced, they can sell their wares for the same profit at a lower price, and therefore they can compete in international markets and sell more.

So when Baker is talking of structural policies, I suspect—and I think it should be possible to find pointers to that—that he is talking about employing all kinds of policies, such as to be tougher with crown corporations, to force them to produce profits; to reduce trade restrictions; to permit your exchange rate to go to the proper level; to reduce consumption in order to increase investment, and so on. He is talking about policies that will permit a combination of factors of production that will be more efficient.

Your next question will be that you see that, but that permits you to increase your rate of growth at the market; it will not produce suddenly an explosion in the rate of growth. My own view is that the Baker initiative, medium-term will or can produce an increase in efficiency and therefore an increase in the rate of growth. But we are talking about an increase of 2 per cent, 3 per cent or 4 per cent, an important marginal increase but still a marginal increase. In other words, I do not

## [Traduction]

**M. Massé:** Je vous dirai ce que j'en pense, moi, car je n'ai eu de contact ni avec M. Baker ni avec les autres personnes qui sont à l'origine de cette initiative, et je me suis moi-même posé cette question. Il semble que la seule façon d'assurer une certaine croissance économique sans rien changer au pays, aux habitants ou aux ressources dont on dispose, c'est de combiner les facteurs de production de manière à accroître la productivité. C'est le seul moyen d'y arriver.

En fait d'orientations macro-économiques, si l'on parvient à réduire la demande interne—en réduisant par exemple les salaires des fonctionnaires—et à faire en sorte que l'excédent soit investi dans la production de biens d'exportation, il en résultera forcément une amélioration de la balance des paiements de même qu'un excédent qui facilitera le remboursement de la dette. C'est donc là une orientation possible.

Deuxièmement, si l'on prend les licences d'importation qu'il est difficile d'obtenir et qui, parce qu'elles n'obéissent pas aux forces du marché, peuvent être confiées à des producteurs moins efficaces—vous voyez le problème auquel je fais allusion—et que l'on décide d'opter plutôt pour un marché plus libre et ouvert aux capitaux étrangers—de sorte qu'il y aurait des ventes aux enchères hebdomadaires et que les devises étrangères iraient au plus offrant—on aurait alors l'assurance que les capitaux étrangers seraient investis dans les entreprises susceptibles de produire les biens les plus rentables. Je me place ici dans une optique macro-économique. Voilà comment les choses se passent, et une telle orientation conduit effectivement à un accroissement du volume des exportations ayant une valeur spécifique plus élevée.

Troisièmement, si l'on prend une entreprise para-gouvernementale—comme une société énergétique ou hydroélectrique—c'est-à-dire une société de la Couronne, qui a un effectif gonflé de 3 000 personnes, et qu'une direction plus efficace parvient à réduire ce nombre à 1 000, le coût de production se trouvera manifestement réduit, ce qui entraînera une réduction de coût pour le secteur manufacturier, qui pourra alors vendre ses produits à un prix inférieur tout en conservant la même marge bénéficiaire, de façon à devenir plus concurrentiel sur les marchés internationaux et à accroître ses ventes.

Ainsi, quand M. Baker parle de politique organisationnelle, je soupçonne—et il devrait être possible de trouver des indications en ce sens—qu'il envisage toutes sortes de possibilités: adopter une attitude plus rigoureuse vis-à-vis des sociétés de la Couronne en les obligeant à réaliser des bénéfices; réduire les restrictions commerciales; permettre que le taux de change s'établisse à un niveau approprié; faire baisser la consommation de façon à accroître l'investissement, et que sais-je encore. Il s'agit de trouver des orientations qui permettraient de combiner les facteurs de production de façon plus efficace.

Vous répliquerez en disant que vous voyez bien tout cela, mais que ces orientations auront uniquement pour effet d'accroître le taux de croissance sur le marché, et non pas de produire une hausse subite du taux de croissance. Pour ma part, j'estime que l'initiative Baker se traduira à moyen terme—ou pourra se traduire—par une efficacité accrue et, par conséquent, par un taux de croissance accru. L'augmentation ne serait toutefois que 2 p. 100, 3 p. 100 ou 4 p. 100, soit



[Text]

know of another set of economic policies that is so much more efficient that it can suddenly triple your rate of growth.

**The Acting Chairman:** Senator Hicks, would you allow Senator Murray to ask one question before he leaves, and then we will return to you?

**Senator Murray:** It is all right, Madam Chairman—

**Senator Hicks:** I think I have almost finished. But the witness has still not answered my question.

I do not know enough to agree with everything that you have said, but I understand the point you are making. However, I still do not understand who is going to say to this country, "You must do this and this". In other words, who is going to tell Zaire, which has the great potential to which you referred, "You must reorganize your act so that you can have a more efficient economy and play a bigger role in the community of nations"?

**The Acting Chairman:** Senator Hicks, may the witness answer your question after he has answered Senator Murray? Senator Murray is about to leave.

**Senator Hicks:** Yes.

**Senator Murray:** I wanted to ask Mr. Massé to tell us something about how the IMF is run. I arrived late and if he covered this subject before I arrived, I apologize, and he need not reply now, because I can read it in the transcript. Mr. Massé, you are the Canadian Executive Director of the Fund. Are there 149 other executive directors?

**Mr. Massé:** No. The Fund has 149 members. But it has only 22 seats on its board. A number of those seats—I believe six—are nominated by the Five, plus Saudi Arabia. I refer to the U.S., Japan, the U.K., France and Germany. The other countries have created groups, and the groups elect their executive director. For instance, I am not the Canadian representative; I am the representative of Canada, Ireland, Jamaica, Barbados, Belize, Bahamas and five others. Twelve countries have elected me. But in this group Canada has the majority vote. So the Executive Director, so far as I know, is always a Canadian.

**Senator Hicks:** The majority over the whole group?

**Mr. Massé:** Yes. It has more than 50 per cent of the total votes. It is called a constituency. You have constituencies in Africa, for instance, of up to 23 countries. There are thousands of roles, but there are two or three main roles of the board. The first one is to review the economic situation of all of its member countries, almost every year. I say "almost every year", because all of the big countries are reviewed every year, but some of the smaller countries are reviewed every 18 months. That is what is called bilateral surveillance, Article IV.

[Traduction]

une hausse marginale importante, mais qui reste malgré tout une hausse marginale. Autrement dit, je ne crois pas qu'il existe un autre ensemble d'orientations économiques qui soient tellement efficaces qu'elles puissent tripler du jour au lendemain le taux de croissance.

**La présidente suppléante:** Avant de poursuivre, sénateur Hicks, permettriez-vous au sénateur Murray de poser une question avant son départ?

**Le sénateur Murray:** Ce n'est pas la peine, Madame la présidente...

**Le sénateur Hicks:** Je crois avoir presque terminé, mais le témoin n'a toujours pas répondu à ma question.

Je ne suis pas suffisamment renseigné pour pouvoir être d'accord avec tout ce que vous avez dit, mais je comprend où vous voulez en venir. Cependant, je ne sais toujours pas à qui il reviendra de dire à tel ou tel pays: «Vous devez faire telle et telle chose.» Autrement dit, qui va dire au Zaïre, ce pays au potentiel immense que vous avez mentionné: «Il vous faut rajuster votre tir pour accroître l'efficacité de votre économie et jouer un rôle plus important dans la communauté internationale»?

**La présidente suppléante:** Sénateur Hicks, le témoin peut-il répondre à votre question après qu'il aura répondu au sénateur Murray, qui doit nous quitter sous peu?

**Le sénateur Hicks:** D'accord.

**Le sénateur Murray:** Je voulais demander à M. Massé de nous parler un peu du fonctionnement du FMI. Je suis arrivé en retard et, s'il a déjà traité de cette question, je m'en excuse et je me contenterai de lire les procès-verbaux. M. Massé, vous êtes l'administrateur canadien du Fonds monétaire. Y a-t-il 149 autres administrateurs?

**M. Massé:** Non, le Fonds monétaire compte 149 membres, mais il n'y a que 22 places au Conseil des gouverneurs. Un certain nombre de ces places—six je crois—sont réservées aux cinq grands, plus l'Arabie Saoudite. Je veux parler bien sûr des États-Unis, du Japon, du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne. Les autres pays sont répartis en groupes, et chaque groupe élit son représentant au Conseil. Ainsi, je suis, non pas le représentant canadien, mais le représentant du Canada, de l'Irlande, de la Jamaïque, de la Barbade, de Belize, des Bahamas et de cinq autres pays. Le groupe qui m'a élu comprend douze pays, mais comme le Canada y a la prépondérance, le représentant est toujours, à ma connaissance, un Canadien.

**Le sénateur Hicks:** La prépondérance des voix pour tout le groupe?

**M. Massé:** Oui. Le Canada a plus de 50 p. 100 des voix. Chaque groupe constitue une circonscription. Certaines circonscriptions d'Afrique, par exemple, comprennent jusqu'à 23 pays. Le Conseil des gouverneurs a des milliers de rôles, mais il a deux ou trois fonctions principales. La première consiste à examiner la situation économique de chacun des pays membres, presque tous les ans. Je dis «presque tous les ans», parce que cela se fait tous les ans dans le cas des grands pays, mais seulement tous les dix-huit mois pour les petits pays. Cet exa-



[Text]

Most of the staff is employed in knowing these economies and writing these huge books that you have seen on recent economic development, and special supplements on labour market policies, exchange rate policies, and so on. The staff does that. What the board does is make an international judgment on the policies adopted by that country. For instance, Canada came in about a month ago, and then every one of the other directors commented on the staff report on Canada. They were quite pointed in their remarks, about whether our monetary policy was right; whether we should have targets for the various aggregates, such as M-1, M-1a, and so on; whether our fiscal policy was right; what our budget should be, and so on.

So I would say that perhaps 40 per cent of the time of the executive board is spent in giving an international judgment on the domestic economic policies of other countries.

The other important function is financing. Of course, the financing applies to the countries that have balance of payments difficulties. Canada had it at one point in its history. Canada has borrowed also, but she is not a frequent borrower. But other countries are very frequent borrowers, and every time there is a stand-by agreement, all of the agreements come to the board, and then an international judgment is made as to the economic policies, the conditions that are to be applied in that country, and whether the targets that have been set for proper economic behaviour in that country are right; and a judgment is made on what they should do in the future.

Apart from that, there is what I call the policy-making role of the board—in other words, SDRs, the special drawing rights. Are they the proper instrument for international liquidity? Then, of course, you have a rather esoteric discussion on what international liquidity is, what are the right instruments, whether SDRs should exist, and whether they should be increased or decreased or left the same.

At the beginning I said that the role of the IMF was to develop an international methodology. There are all kinds of econometric models that are in place, trying to see the relationship between growth in industrial countries and the consequence of that growth on imports and exports of developing countries. We had the world economic outlook discussed by the board last Friday and we had 700 pages of very difficult documentation to comment on. Of course, this was not done only by my office. Those documents were sent back here to the Department of Finance and the Bank of Canada. They have their own experts who pore over them, and compare them with their models and with their experience. Basically they send me the content of what they think I should say in the board in order to give their points of view. I then complete that, put it together and adapt it to whatever the environment is, and then

[Traduction]

men fait partie de la surveillance bilatérale prévue à l'article IV.

La majorité du personnel consacre son temps à se renseigner sur les économies des différents pays et à écrire ces ouvrages volumineux sur le développement économique récent, que vous avez sûrement vus, ainsi que des suppléments spéciaux sur tel ou tel aspect de leur politique, comme le marché du travail ou le taux de change. Voilà en quoi consiste le travail du personnel. Pour ce qui est du Conseil des gouverneurs, son rôle consiste à porter un jugement international sur ces politiques. Ainsi, après la publication, il y a environ un mois, du rapport qu'a préparé le personnel sur le Canada, tous les membres du Conseil ont fait des observations au sujet du Canada. Leurs observations étaient pleines de sous-entendus, notamment au sujet du bien-fondé de notre politique monétaire, de l'opportunité de fixer des objectifs pour les divers agrégats, comme M-1 ou M-10, de la justesse de notre politique fiscale et de l'orientation que nous devrions donner à notre budget.

Je dirais que le Conseil consacre peut-être 40 p. 100 de son temps à se prononcer sur la politique économique nationale de divers pays. Son autre fonction importante concerne le financement.

Bien sûr, le financement ne vise que les pays qui ont une balance des paiements fortement déficitaire. Ce fut le cas du Canada à un moment donné. Il est déjà arrivé au Canada d'emprunter, mais il ne le fait pas souvent. D'autres pays, par contre, empruntent souvent au FMI et chaque fois qu'une entente de soutien est conclue, toutes les ententes sont soumises au Conseil, qui porte ensuite un jugement international sur la politique économique du pays en question et sur les conditions auxquelles il doit être assujéti, sur le bien-fondé des objectifs économiques du pays et sur ce que devrait être son orientation future.

Outre ces fonctions, il convient de mentionner le rôle du Conseil dans l'orientation de la politique internationale. Ainsi, il doit décider si les DTS, les droits de tirage spéciaux, sont l'instrument qu'il convient d'utiliser pour les besoins de la liquidité internationale. Puis, il y a bien sûr les discussions théoriques pour ce qui est de savoir en quoi consiste la liquidité internationale, quels sont les instruments qu'il convient d'utiliser ou encore si les DTS devraient exister ou s'ils devraient être accrus ou diminués ou demeurer intacts.

J'ai dit au début que le rôle du FMI était de mettre au point une méthodologie internationale. Il existe toutes sortes de modèles économétriques qui permettent de déterminer l'incidence que la croissance des pays industrialisés a sur la croissance des importations et des exportations des pays en voie de développement. Vendredi dernier, le Conseil a discuté des perspectives économiques mondiales, et il nous fallait donner notre avis sur 700 pages de documentation très difficile. Naturellement, ce genre d'examen n'est pas effectué seulement par le personnel de mon bureau. Les documents en question ont été envoyés au ministère des Finances et à la Banque du Canada, qui les ont confiés à leurs spécialistes pour que ceux-ci les étudient de près et les confrontent avec leurs modèles et leur expérience. De façon générale, les spécialistes me communiquent les observations qu'ils voudraient me voir présenter au Conseil

[Text]

I go into the board and use that. Therefore, you see that there is a clear link between my authorities, which are 12 countries and not only Canada. However, Canada usually gives me the most juicy comments about the various issues.

**Senator Hicks:** You have comments from all the others too, but only when they want to?

**Mr. Massé:** Yes, when they want to, because some of them will give comments only for the most important issues.

**Senator Murray:** It is through you, then, that we influence the policy of the IMF with regard to conditions, for example, that may be imposed on the different countries.

**Mr. Massé:** And also through the Interim Committee, which is the Minister of Finance in our case, representing the 12 countries—not only Canada—and meeting twice a year.

**Senator Murray:** If Canada feels, for example, that the conditions being imposed on a particular country are too austere or likely to be counter-productive, the political people or the people in the department let you know this?

**Mr. Massé:** Yes.

**Senator Murray:** Do you take your instructions from the Department of Finance or from External Affairs? From whom do you take your instructions?

**Mr. Massé:** The role of the executive director in the Fund is a dual role; it is a little schizophrenic. The executive director is paid by the Fund, so that he represents the interests of the international community. However, he is elected by his 12 authorities, so he had better be very careful how he expresses their views. Therefore, if I am expressing a view about the debt of the developing countries, 10 of my 12 countries belong to the developing countries group and I get feelings that are slightly different from those of my Canadian authorities; therefore, my expression of opinion must be a blend.

**Senator Murray:** My question is: Who is the Canadian authority? Is it the Ministry of Finance or is it External Affairs?

**Mr. Massé:** I have basically two: The Bank of Canada and the Department of Finance. However, sometimes I am called back for consultations with a group of departments that may include External Affairs and CIDA, because, whenever we have special treatment of a given country, that is a question for External Affairs. Therefore, I am really the representative of the government as such. The minister who is closest is the Minister of Finance, and it is because the Governor is the Minister of Finance that I usually get much more material from the Department of Finance and from the Bank of Canada than from the other departments. Technically, however, all departments can give me advice.

**Senator Hicks:** I have a supplementary, Madam Chairman. Senator Murray used the term "From whom do you take

[Traduction]

de manière à refléter leurs vues. Je termine ensuite le tout, je l'adapte à la conjoncture actuelle et je me présente ensuite devant le Conseil. Vous voyez donc qu'il existe un lien très évident entre les 12 pays que je représente. Toutefois, c'est habituellement le Canada qui fait les commentaires les plus intéressants sur les diverses questions.

**Le sénateur Hicks:** Les autres vous font également des observations, mais seulement quand ils le souhaitent?

**M. Massé:** Oui, lorsqu'ils le souhaitent; toutefois, certains d'entre eux ne commentent que les questions les plus importantes.

**Le sénateur Murray:** C'est donc par votre entremise que nous influençons la politique du FMI en ce qui concerne les conditions, par exemple, qui peuvent être imposées aux divers pays.

**M. Massé:** Et par l'entremise du comité provisoire, soit le ministre des Finances dans notre cas, qui représente les 12 pays—non seulement le Canada—et qui se réunit deux fois par année.

**Le sénateur Murray:** Si le Canada estime, par exemple, que les conditions imposées à un pays en particulier sont trop sévères ou risquent d'être improductives, les fonctionnaires du ministère vous le font-ils savoir?

**M. Massé:** Oui.

**Le sénateur Murray:** Recevez-vous vos instructions du ministère des Finances ou des Affaires extérieures?

**M. Massé:** L'administrateur du Fonds a deux rôles à jouer. Il est payé par le Fonds, de sorte qu'il représente les intérêts de la communauté internationale. Toutefois, puisqu'il est élu par les 12 pays qu'il représente, il doit faire attention à la façon dont il exprime leur point de vue. Par exemple, si j'émetts une opinion sur la dette des pays en développement et que douze des dix pays appartiennent à ce groupe, et si mes sentiments sont légèrement différents de ceux du Canada, il faut que je tienne compte des deux points de vue.

**Le sénateur Murray:** Ma question est la suivante: qui est l'autorité canadienne? Est-ce le ministère des Finances ou les Affaires extérieures?

**M. Massé:** Il y a, d'une part, la Banque du Canada et, d'autre part, le ministère des Finances. On me rappelle parfois pour assister à des séances de consultation avec des représentants d'un groupe de ministères qui peuvent comprendre les Affaires extérieures et l'ACDI, car lorsque nous accordons un traitement spécial à un pays, cette question intéresse les Affaires extérieures. Par conséquent, je suis le représentant du gouvernement en tant que tel. Le ministre de qui je relève le plus directement est le ministre des Finances; c'est parce que le gouverneur est le ministre des Finances que j'obtiens habituellement beaucoup plus de renseignements du ministère des Finances et de la Banque du Canada que des autres. Toutefois, en principe, tous les ministères peuvent me donner des conseils.

**Le sénateur Hicks:** J'ai une question supplémentaire à poser, madame la présidente. Le sénateur Murray a demandé



[Text]

instructions in Canada?" Technically speaking, Canada cannot instruct you; they can only advise you; is that not correct?

**Mr. Massé:** Yes.

**Senator Hicks:** Any more than Jamaica, for instance, can give you instructions; they can only give you advice. Therefore, you must exercise your own judgment as to the position you will take on the board, vis-a-vis Canada, Ireland, Jamaica and your several other members.

**Mr. Massé:** Yes, and pay the consequences if I am wrong.

**Senator Hicks:** Yes. Thank you.

**Senator Murray:** Would you have expressed a view about the loss provisions that the Canadian banks have made in respect of their loans to developing countries?

**Mr. Massé:** We would have, because the question of the regulation of commercial banks and whether there were enough regulations in the '70s when some of them over-lent to some countries, or whether there was enough co-ordination of their information, is obviously a matter of concern to the International Monetary Fund. For instance, the way that that would have been expressed is that Mr. de Larosière came here on March 4 and met with the Minister of Finance. He then met with the top financial officials and then with the Prime Minister. At that meeting, he would then have commented on the matters that would preoccupy the IMF in terms of Canadian regulations that would affect international debt.

**Senator Murray:** You are not aware that there is a particular view, though, on the provisions that have been made by the Canadian banks?

**Mr. Massé:** I am aware that there is a particular view.

**Senator Murray:** Would you care to state it?

**Mr. Massé:** No.

**Senator Murray:** Thank you.

**The Acting Chairman:** Perhaps you would care to reply to Senator Hicks' question now?

**Mr. Massé:** Yes. In the present scheme of things, it is the lender institutions that fix these rules. Do you want more than that?

**Senator Hicks:** Yes I do, obviously, but I do not quite know how to phrase my supplementary question. You say it is the lender institutions; how do they communicate with the country with whose economy they are dissatisfied and are trying to improve or re-regulate or something like that? What is the mechanism for this?

**Mr. Massé:** Let us say that country X is running into trouble because it has fallen into arrears on its external debt. In other words, it cannot repay banks Y and Z from other countries. Then the Governor of the Central Bank of that country will call his executive director, because it has happened to me a number of times, and will say, "I am getting into trouble; clearly we are in arrears and will have to suspend payments to such and such a bank. What should we do?" On

[Traduction]

qui donne les instructions au Canada. En principe, le Canada ne peut vous donner de directives; il ne peut que vous conseiller, n'est-ce pas?

**M. Massé:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** La Jamaïque non plus, par exemple, ne peut vous donner d'instructions; elle ne peut que vous donner des conseils. Par conséquent, vous devez faire preuve de jugement quant à la position que vous prendrez au sein du Conseil vis-à-vis du Canada, de l'Irlande, de la Jamaïque et de vos nombreux autres membres.

**M. Massé:** Oui, et en subir les conséquences si j'ai tort.

**Le sénateur Hicks:** Oui. Merci.

**Le sénateur Murray:** Auriez-vous parlé des provisions pour pertes que les banques canadiennes ont constituées à l'égard des prêts qu'elles ont consentis aux pays en développement?

**M. Massé:** Nous l'aurions fait, parce que la question de la réglementation des banques commerciales, la question de savoir s'il y avait suffisamment de règlements dans les années 70 lorsque certaines institutions ont prêté trop d'argent à certains pays, ou si leurs renseignements étaient suffisamment coordonnés intéresse évidemment le Fonds monétaire international. Par exemple, cette question aurait été abordée lors de la visite de M. Larosière, qui est venu ici le 4 mars pour rencontrer le ministre des Finances. Il a ensuite rencontré les hauts fonctionnaires du ministère, et ensuite le Premier ministre. C'est au cours de cette réunion qu'il aurait parlé des questions qui préoccupent le FMI c'est-à-dire les effets qu'ont les règlements du Canada sur la dette internationale.

**Le sénateur Murray:** Mais vous ne savez pas si l'on a dit quelque chose de précis au sujet des provisions qui ont été faites par les banques canadiennes?

**M. Massé:** Oui je le sais.

**Le sénateur Murray:** Pouvez-vous nous le dire?

**M. Massé:** Non.

**Le sénateur Murray:** Merci.

**La présidente suppléante:** Vous pourriez peut-être maintenant répondre à la question du sénateur Hicks?

**M. Massé:** Oui. A l'heure actuelle, ce sont les établissements de crédit qui fixent les règles. Voulez-vous plus de détails?

**Le sénateur Hicks:** Oui, évidemment, mais je ne sais pas comment formuler ma question supplémentaire. Vous dites que ce sont les établissements de crédit qui fixent les règles. Comment font-ils pour communiquer avec le pays dont ils essaient de redresser la situation économique peu satisfaisante? Comment procède-t-on?

**M. Massé:** Prenons l'exemple du pays X qui connaît des difficultés parce qu'il est en retard dans ses paiements pour ce qui est de sa dette extérieure. Autrement dit, il ne peut rembourser les banques Y et Z d'autres pays. Le Gouverneur de la Banque centrale de ce pays appellera son administrateur, parce que c'est ce qui m'est arrivé à plusieurs reprises, et lui dira: «Je commence à avoir des difficultés; nous sommes en retard dans nos paiements et nous devons suspendre les paiements que



## [Text]

the other hand, sometimes they tell you what they intend to do, but they tell you because they want you to say, "No, that is not the way it should be done."

Then I will contact other executive directors or the managing director and the staff responsible for that, and I will tell them that the economic situation has deteriorated and ask them to send two or three of their experts in fiscal and monetary policy and balance of payments over there to country X for three or four days and call me to tell me what is wrong. Either they will come back and say, "It was a temporary problem and we have managed a loan from bank X in England, which will lend \$100 million for three months, and that is all that is needed," or they will say, "Their fiscal and monetary policies are all screwed up and we must write a proper report on it because there are 20 different policies that we think should be changed." So at that point they then transform their three-day mission into a two-week mission and come back with a report that not only has recommendations about the policies but also has a series of targets for implementation of those policies, and usually Fund money that goes with it.

That standby agreement will then go to the board and will show what the economic situation is in the country; it will give a list of the recommended policy changes that should be accomplished and show the amount of money that should be paid every third month, provided certain targets are implemented, and then it will detail the targets. Once that agreement is passed, there is no doubt, as you have mentioned before, that in most cases more money will be needed than what the Fund is giving.

Therefore, the Fund will talk to the World Bank and say, "Can you speed up the following structural adjustment loans that you have? We have also noticed that they have a problem in their energy sector or their transport sector. Could you please send out your own experts." The World Bank specializes, by the way, in sectoral and investment policies. The IMF will say, "Could you send your experts in transport to give them some advice on whether they are spending too much or too little on roads, or whether they should close that railway because it loses so much money and there is no way that they can continue with it."

Then the World Bank itself will not only lend money on a structural adjustment loan but will write a report on their structural policies, and will make its payment on its structural loan conditional upon the application of these sectoral policies.

**Senator Hicks:** In those cases, you have then stepped back and tossed the ball to the World Bank?

**Mr. Massé:** Yes, for structural policies, because the World Bank has the experts. The IMF does not have the number or quality of experts that the World Bank has.

By the way, there are all kinds of aspects to your question, but we are slowly moving away from the World Bank to the other financial institutions—the Latin American Development Bank, for instance, or the Asian Bank—and we are trying to create contacts with them because they lend a lot of money.

## [Traduction]

nous effectuons auprès de telle et telle banque. Que devrions-nous faire? Il arrive parfois qu'ils vous disent ce qu'ils ont l'intention de faire parce qu'ils veulent que vous leur disiez: «Non, il ne faut pas faire cela».

Je communique ensuite avec d'autres administrateurs ou le directeur général et le personnel responsable, pour leur dire que la situation économique s'est détériorée et leur demander d'envoyer des spécialistes des questions monétaires et fiscales dans le pays X pendant trois ou quatre jours pour qu'ils puissent me dire ce qui ne va pas. Soit qu'ils reviendront et diront: «C'est un problème temporaire et la banque X en Angleterre a accepté de leur prêter 100 millions pendant trois mois, et c'est tout ce qu'il convient de faire», soit qu'ils me diront: «Leurs politiques fiscales et monétaires sont très inopportunes et nous devons rédiger un rapport parce qu'il y a environ 20 politiques différentes qui d'après nous doivent être modifiées.» A ce moment-là, ils transforment leur mission de trois jours en une mission de deux semaines et reviennent avec un rapport qui contient non seulement des recommandations au sujet des politiques mais également un calendrier d'exécution, ainsi que les fonds nécessaires pour en assurer la mise en application.

Cet accord de crédit sera ensuite présenté au conseil. Il contiendra une description de la conjoncture économique du pays, une liste des modifications qui devraient être apportées aux politiques ainsi que le montant qui devrait être versé tous les trois mois, ainsi qu'une liste des objectifs qui doivent être atteints. Une fois que l'accord est approuvé, il sera nécessaire d'augmenter dans la plupart des cas, comme vous l'avez mentionné, le montant des fonds accordés.

Par conséquent, le Fonds s'entretiendra avec la Banque mondiale et lui dira: «Pouvez-vous accélérer les prêts d'ajustement structurel suivants? Nous avons également remarqué qu'ils ont des difficultés dans le secteur de l'énergie ou du transport. Pouvez-vous envoyer des experts sur place.» La Banque mondiale est spécialisée dans les politiques d'investissement et sectorielles. Le FMI dira: «Pouvez-vous envoyer vos spécialistes du transport pour qu'ils puissent leur dire s'ils consacrent suffisamment de fonds, ou pas assez, aux routes, ou s'ils devraient fermer cette voie ferrée parce qu'elle n'est pas rentable et qu'ils ne peuvent continuer à l'exploiter.

La Banque mondiale prêtera non seulement de l'argent dans le cadre d'un prêt d'ajustement structurel mais rédigera également un rapport sur leurs politiques structurelles; de plus, leurs prêts seront fonction de la mise en application de ces politiques.

**Le sénateur Hicks:** Dans ces cas, vous avez donc renvoyé la balle à la Banque mondiale?

**M. Massé:** Oui, pour les politiques structurelles, parce que c'est la Banque mondiale qui est spécialisée dans ce domaine. La FMI n'a pas le nombre de spécialistes que compte la Banque mondiale.

Votre question, soit dit en passant, comporte de nombreux aspects, mais nous délaissions progressivement la Banque mondiale pour nous tourner vers d'autres institutions financières—la Banque de développement de l'Amérique latine, par exemple, ou la Banque asiatique et nous essayons d'établir des con-

[Text]

But they lend on a project basis and it is becoming quite clear that that money should be used as leverage to have proper structural policies that fit with the macroeconomic policies. Therefore, you will see that the network is being slowly expanded as we acquire more knowledge.

**Senator Hicks:** I suppose the private commercial banks might participate in this as well?

**Mr. Massé:** Yes, but on a more informal basis.

**Senator Hicks:** Would it be cricket for me to refer to Chile's declaration a while ago when it said that it would pay only so much. The government there did not consult with anyone, they simply made the statement. How did the International Monetary Fund respond to that statement, and what happens?

**Mr. Massé:** With disappointment.

**Senator Hicks:** And disapproval?

**Mr. Massé:** Yes, disapproval, but with the view that this would happen, because you had an extremely critical situation, particularly in 1982; however, that has been taken care of in most parts of the world reasonably well. Obviously, there are still a number of countries in difficulty, as you would normally expect. Some of these countries have governments that will try the unilateral approach.

My feeling is that the way in which the international community has reacted is correct. Instead of expressing outrage and saying that it will ban that country from the international community, they have laid back and said that they will wait and see what happens when that country does not get any more money from anybody.

In the international environment, countries cannot act in that way. A country that declares unilaterally that it will pay only 10 per cent of its export earnings for debt will slowly begin to realize that if they repay the trade credits to the bank they will get another trade credit, and if they do not, obviously, the bank will not repay it and they will not have enough trade credits even for day to day trade. Then, instead of making it 10 per cent next month, the country will make it 15 per cent and the following month 20 per cent and so on until they come to a level that is considered to make sense. That is closer to the way in which things happen.

**The Acting Chairman:** Recently the Canadian government called for an end to political interference in the operations of the Inter-American Development Bank. You mentioned this bank a while ago which deals with matters in the Latin-American countries. As you represent the government as well, are you of the same opinion?

**Mr. Massé:** Canada's position—and I am walking on thin ice here—in this field has been that international institutions, such as the World Bank and the international financial institutions, the regional development banks, should not introduce political factors into their judgments on project lending. So Canada in that article is repeating the general position, which is known and which Canada has indeed applied through its executive directors in the various development banks. How-

[Traduction]

tacts avec elles parce qu'elles consentent des prêts importants, mais en fonction des projets. Il est de plus en plus évident que cet argent devrait servir à les encourager à élaborer des politiques structurelles qui soient compatibles avec les politiques macro-économiques. Vous voyez donc que le réseau prend de plus en plus d'ampleur au fur et à mesure que nous nous spécialisons dans ce domaine.

**Le sénateur Hicks:** Je suppose que les banques commerciales privées y participent également?

**M. Massé:** Oui, mais de façon plus officieuse.

**Le sénateur Hicks:** Serait-il mal venu de ma part de faire allusion à la déclaration qu'a faite récemment le Chili, lorsqu'il a affirmé qu'il ne verserait que tel montant. Le gouvernement n'a consulté personne; il a tout simplement fait cette déclaration. Comment le Fonds monétaire international a-t-il réagi et que s'est-il passé?

**M. Massé:** Avec déception.

**Le sénateur Hicks:** Et avec désapprobation?

**M. Massé:** Oui, avec désapprobation; toutefois, il s'y attendait parce que la situation était très grave, surtout en 1982, et la plupart des pays s'en sont assez bien tirés. Évidemment, il y a encore un certain nombre de pays qui connaissent des difficultés, comme on peut s'y attendre. Certains de ces pays ont des gouvernements qui tenteraient d'adopter une approche unilatérale.

D'après moi, la communauté internationale a bien réagi. Au lieu de crier au scandale et de dire qu'elle exclura ce pays de tout organisme international, la communauté a dit qu'elle attendra de voir ce qui arrivera lorsque ce pays ne pourra plus obtenir d'argent de qui que ce soit.

Les pays ne peuvent agir de cette façon sur le plan international. Un pays qui déclarerait unilatéralement qu'il ne consacrerait que 10 p. 100 de ses recettes d'exportation à la dette se rendrait compte que s'il remboursait ces crédits commerciaux à la Banque, il obtiendrait d'autres; s'il ne le fait pas, la Banque ne les remboursera pas et le pays n'aura pas suffisamment de crédits pour ses transactions quotidiennes. Au lieu de ne verser que 10 p. 100, le mois suivant le pays remboursera 15 p. 100 de sa dette et 20 p. 100 le mois suivant, jusqu'à ce qu'il parvienne à un niveau qu'il considère raisonnable. C'est plutôt comme cela que les choses se passent.

**La présidente suppléante:** Le gouvernement canadien a demandé récemment qu'on mette fin à toute intervention politique dans les opérations de la Banque interaméricaine de développement. Vous avez parlé tout à l'heure de cette banque qui transige avec les pays de l'Amérique latine. Êtes-vous du même avis en tant que représentant du gouvernement?

**M. Massé:** La position du Canada—et je dois faire attention à mes propos—dans ce domaine est que les institutions internationales comme la Banque mondiale, les institutions financières internationales et les banques de développement régional ne doivent pas se fonder sur des facteurs politiques lorsqu'elles consentent des prêts pour des projets. À cet égard, le Canada ne fait que réitérer sa position générale, qui est connue et que le Canada applique par l'entremise de ses administrateurs dans



[Text]

ever, when dealing with an overall approach to a country, which usually involves the role of the Fund or a link between a multilateral development bank and the Fund, Canada is certainly entitled to a view as to the appropriate mix of policies that should be expressed. That view is what we transmit when we talk either about the annual review of an economy or about standby agreements. So there is a grey line between the two situations. When does the view of a mix of economic policy become politically charged? In the case of Canada our general instructions have been that we should not make judgments based on political ideology.

**The Acting Chairman:** Do you ever see the decisions of the Inter-American Development Bank?

**Mr. Massé:** Canada has an executive director in the Inter-American Development Bank. At present it is Mr. Rubinoff, who was previously an official of the Department of Finance. The executive directors meet regularly, sometimes every second week, to discuss the Canadian position. If there are problems of that type, we raise them in order to understand them ourselves and to determine what the Canadian position is or should be.

**The Acting Chairman:** Let us say, for example, that Chile borrowed \$2 billion and Nicaragua borrowed \$2 million for roads and things of a constructive nature. Certainly, Mr. Rubinoff would feel a little frustrated or nervous. Does he have a say?

**Mr. Massé:** He certainly has a say. I do not know what his feeling is. I know that having been raised in the Department of Finance he is a cautious and careful man and that he will be expressing his feelings with all due qualifications.

**The Acting Chairman:** Do we provide money to the Latin American Bank?

**Mr. Massé:** Yes.

**Senator Bosa:** An article appeared in the *Globe and Mail* last Friday, March 21, entitled "Rich Nations Urged to Act on Debt Crisis." The article states in part:

The governments of advanced nations can no longer leave the international debt problem to be handled by bankers, Third world countries and the International Monetary Fund, says A. Roy Megarry publisher of the *Globe and Mail*.

'The debt crisis has been too politicized,' he said yesterday in a luncheon speech to the Canadian Club in Ottawa.

The efforts of U.S. Treasury Secretary James Baker to persuade banks to lend an extra \$20-billion IÉSE to 15 problem countries is an admission that governments must play a more active role—

The article goes on to say:

How much more austerity can these underfed people take?

[Traduction]

les diverses banques de développement. Toutefois, lorsqu'on adopte une approche globale à l'égard d'un pays, qui suppose habituellement l'intervention du Fonds ou un lien entre une banque de développement multilatéral et le Fonds, le Canada a le droit d'exprimer son point de vue quant aux politiques qui devraient être appliquées. C'est ce point de vue que l'on exprime lorsque nous parlons de l'examen annuel de la situation économique d'un pays ou d'accords de crédit. Il existe donc une zone sombre entre les deux situations. Quand notre point de vue sur l'ensemble des orientations économiques devient-il politique? En ce qui concerne le Canada, on nous a toujours dit que nos jugements ne devraient pas être fondés sur des doctrines politiques.

**La présidente suppléante:** Vous arrive-t-il de prendre connaissance des décisions de la Banque interaméricaine de développement?

**M. Massé:** Le Canada a un directeur général dans la Banque inter-américaine de développement. A l'heure actuelle, il s'agit de M. Rubinoff, qui était antérieurement haut fonctionnaire au ministère des Finances. Les directeurs généraux se réunissent régulièrement, parfois une semaine sur deux, et discutent de la position du Canada. S'il existe des problèmes de ce genre, nous les soulevons afin de les comprendre et de déterminer quelle est ou devrait être la position du Canada.

**La présidente suppléante:** Disons, par exemple, que le Chili emprunte 2 milliards de dollars et le Nicaragua, 2 millions, pour la construction de routes. Il est certain que M. Rubinoff se sentirait légèrement frustré ou nerveux. A-t-il son mot à dire?

**M. Massé:** Certainement. J'ignore comment il se sent. Je sais que, fort de l'expérience qu'il a acquise au ministère des Finances, c'est un homme prudent qui exprimera ses sentiments sous toutes réserves.

**La présidente suppléante:** Accordons-nous des crédits à la Banque latino-américaine?

**M. Massé:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** Un article qui a paru dans le *Globe and Mail* du vendredi 21 mars, s'intitulait: «Les pays riches sont exhortés à endiguer l'endettement massif». Il y est dit ceci:

Les gouvernements des pays avancés ne peuvent plus laisser le problème de la dette internationale aux mains des banquiers, des pays du Tiers-Monde et du Fonds monétaire international, déclare A. Roy Megarry, éditeur du *Globe and Mail*.

«Le problème de la dette a été trop politisé», a-t-il déclaré hier au cours d'un déjeuner-causerie devant le *Canadian Club* d'Ottawa.

Les efforts déployés par M. James Baker, secrétaire du Trésor américain, pour convaincre les banques de prêter 20 milliards de dollars U.S. supplémentaires à quinze pays en difficulté est l'aveu que les gouvernements doivent jouer un rôle plus actif.

L'article poursuit ainsi:

Où s'arrêteront les mesures d'austérité auxquelles sont soumises ces populations sous-alimentées?



[Text]

Mr. Megarry referred to the restrictions the International Monetary Fund imposes on countries. He went on to say:

Latin America in revolt 'could make Lebanon look like a Sunday School picnic'.

He goes on to say how important it is for the problem to be politicized and for countries to intervene in order to ensure that the restrictions imposed on these countries do not lead to political instability and revolt. There is one other sentence that I wish to quote.

Governments of industrialized countries should also try to shift Third World debt into very long-term loans that would end the continuing spectacle of negotiations over rescheduling.

Would you care to comment on this approach?

**Mr. Massé:** Many of these questions are matters of definitions of words. I can easily say that I believe that the issue of international debt has to be politicized, because I will define it as being, first, a concept of the world order, of the world international situation which I mentioned at the beginning of my statement, and, second, that it is becoming clear that the policies of the major industrial countries are as important to the settlement of the debt problem as the policies of the developing countries. That means the Canadian fiscal deficit by itself is not purely a domestic question but also has international aspects. Since the final decisions on how much the fiscal deficit will be reduced, and how quickly are clearly decisions taken by cabinet, in that sense they are political and, therefore, politicized decisions. In that sense and within that definition of the word "politicized" I have no problem in accepting that they are such decisions.

In the same way, in developing countries, the degree of austerity that will be possible is purely a political judgment, because it is a judgment by the decision-makers in those countries as to how much they can pressure their own people. By "pressure" I mean, if one wants to increase investments with one's own resources, one has to decrease consumption within one's own country. If one is going to do that—to decrease consumption—that is always a political judgment. So there is no doubt in my mind that this is also a political decision.

The link with austerity is that there is often an image that the IMF, in particular, is imposing on the debtor countries very tough policies so that they can repay. I think that that is the wrong view. I am not saying that the author of the article had that view, but I am saying it is a view that I hear often when I go to the various universities.

What is really true is that if one wants to increase one's investment and, therefore, one's growth—because growth comes from a certain relationship between capital and output, and a certain level of investment—one has to get the resources from somewhere, and they have to be taken from either outside of the country or from internal consumption. Therefore, one has to reduce the consumption in order to increase investment and in order to increase the difference between exports and

[Traduction]

M. Megarry a fait allusion aux restrictions que le Fonds monétaire international impose à certains pays. Il a ajouté:

A côté de l'Amérique latine en révolte, le Liban «ressemblerait à un pique-nique de dimanche après-midi».

Il a également déclaré qu'il est important que le problème soit politisé et que les pays avancés interviennent afin d'assurer que les restrictions imposées à ces pays endettés ne mènent pas à l'instabilité politique et à la révolte. Je voudrais citer une autre phrase:

Les gouvernements des pays industrialisés devraient également tenter de transformer la dette des pays du Tiers-Monde en prêts à très long terme, ce qui mettrait fin aux négociations interminables sur le rééchelonnement de la dette.

Désirez-vous commenter cette solution?

**M. Massé:** Dans bon nombre de ces questions, il faut tenir compte de la définition donnée aux termes. J'estime d'emblée que la question de la dette internationale doit être politisée, car je la définirai comme étant premièrement un concept de l'ordre mondial, de la situation internationale que j'ai mentionnée au début de mon exposé, et deuxièmement, je dirai qu'il devient évident que les politiques des principaux pays industrialisés sont aussi importantes que celles des pays en développement pour régler le problème de la dette. Cela signifie que le déficit fiscal canadien n'est pas simplement une question nationale, mais qu'il a également des ramifications internationales. Comme les décisions finales sur la façon dont le déficit fiscal sera réduit et avec quelle rapidité il le sera sont manifestement des décisions prises par le Cabinet, elles sont politiques, et, partant, politisées. Dans ce sens et selon cette définition du terme "politisé", je conviens d'emblée qu'il s'agit de décisions politisées.

De la même façon, dans les pays en développement, le degré d'austérité qui pourra être imposé tient purement à un jugement d'ordre politique, car ce sont les décideurs de ces pays qui cet de la mesure dans laquelle ils peuvent imposer des restrictions à leur population. Par «restrictions», j'entends que si un pays désire accroître ses investissements en puisant dans ses propres ressources, il doit diminuer sa consommation interne. S'il agit en ce sens, il émet un jugement politique. Donc, il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'il s'agit également là d'une décision politique.

L'association qu'on établit avec l'austérité découle à souvent de la perception que le FMI, en particulier, impose aux pays endettés des politiques très rigoureuses afin qu'ils puissent rembourser leurs dettes. Je pense que c'est une perception erronée. Je ne dis pas que l'auteur de l'article était de cet avis, mais c'est une opinion que j'entends souvent lorsque je me rends aux diverses universités.

Le fait est que si un pays désire augmenter ses investissements et, partant, sa croissance économique—parce que la croissance découle d'un certain rapport entre le capital et la production, et d'un certain niveau d'investissement—il faut qu'il obtienne les ressources nécessaires quelque part, soit à l'étranger, soit en réduisant sa consommation interne. Par conséquent, il doit réduire sa consommation afin d'augmenter ses investissements et d'accroître la différence entre les exporta-

[Text]

imports, which is the way one solves one's balance of payments difficulties.

There is no doubt, also, that the transition is much easier if one can get more resources from abroad. If those resources are obtained from a commercial bank, that just delays the problem, because that increases the debt in the medium term. The best way to get that is through increases in official transfers.

Official transfers have not increased by much in recent years. I say that because most countries have had problems of slower growth in their own economies and have been required to cut their fiscal deficit and, therefore, have reduced the rate of growth in their official transfers. When they do that, they force the developing countries to obtain more of their resources from their own internal resources and thereby reduce their consumption. So, that picture is true in mathematical terms.

The burden that has been imposed on developing countries because overall growth rates have not been high has been very great.

One can increase the amount of resources by postponing debt; that is a transformation from short-term maturity to long-term maturity. So, I find it easy to agree that if a country has longer-term maturities for its debt, in the short run one gets an advantage because there are more resources available for investment, for repayment, and all that, but one should not forget that when a country does that, it is mortgaging its future.

**Senator Bosa:** Are you aware of any borrowing countries in which the debtor made a proposition to the lenders that the loans be converted into equity?

**Mr. Massé:** That is one of the proposals that have been made. If that were done, it would clearly help to solve the problem.

**Senator Bosa:** I do not mean that the whole debt be converted into equity, but I know that there are some countries that impose restrictions on equity. For instance, Mexico does not allow, as I understand it, a company to own more than 50 per cent of a corporation, or to have complete control of a corporation.

Some of these countries that have balance of payments problems have had difficulty meeting interest payments. Would it not be to their advantage to encourage the lenders to convert some of their loans, if the lenders were so disposed, into equity?

**Mr. Massé:** Yes.

**Senator Bosa:** That would alleviate this very major problem.

**Mr. Massé:** Yes. Some of the lenders may not be ready to do that, but to the extent that they are, yes, and we are encouraging many of the developing countries to reduce the restrictions on their foreign investment regulations because what you describe would come under foreign investment regulations.

[Traduction]

tions et les importations, qui est la façon de mieux équilibrer sa balance des paiements.

Il ne fait également aucun doute que la transition est beaucoup plus facile si un pays peut obtenir un plus grand nombre de ressources à l'étranger. Si ces ressources proviennent d'une banque nationale, cela ne fait que reporter le problème sur une plus longue échéance, car la dette est accrue à moyen terme. La meilleure façon de les obtenir est d'augmenter les transferts officiels.

Les transferts officiels n'ont pas augmenté considérablement ces dernières années, parce que la plupart des pays ont connu une croissance économique plus lente et ont dû réduire leur déficit fiscal; par conséquent, ils ont réduit le taux de croissance de leurs transferts officiels. Ce faisant, ils obligent les pays en développement à puiser une plus grande partie de leurs ressources dans leurs propres ressources internes et, partant, de réduire leur consommation. Cette situation est donc réelle en termes mathématiques.

Un fardeau énorme a été imposé aux pays en développement parce que l'ensemble des taux de croissance n'a pas été élevé.

On peut augmenter la quantité des ressources en reportant l'échéance du règlement de la dette; l'échéance à court terme devient alors une échéance à long terme. Je conviens donc facilement que si l'échéance de la dette d'un pays est à long terme, ce pays bénéficie à court terme d'un avantage, parce qu'il dispose de plus de ressources pour effectuer des investissements, ou des remboursements, mais il ne faudrait pas oublier que lorsqu'un pays procède ainsi, il hypothèque son avenir.

**Le sénateur Bosa:** Connaissez-vous des pays emprunteurs qui ont proposé aux créanciers de convertir les prêts en avoir propre?

**M. Massé:** C'est une des propositions qui a été faite. Cela aiderait manifestement à régler le problème.

**Le sénateur Bosa:** Je ne veux pas dire que toute la dette devrait être convertie en avoir propre, mais je sais que certains pays imposent des restrictions sur cet avoir. Par exemple, si je comprends bien, le Mexique n'autorise pas une société à posséder plus de 50 p. 100 des actions d'une entreprise ou d'avoir le plein contrôle de cette dernière.

Certains de ces pays qui éprouvent des problèmes avec la balance de leurs paiements ont eu de la difficulté à payer les intérêts. N'auraient-ils pas avantage à encourager les créanciers à convertir une partie de leurs prêts en avoir propre?

**M. Massé:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** Cela atténuerait ce problème très grave.

**M. Massé:** C'est exact. Certains des créanciers ne sont peut-être pas disposés à le faire, mais dans le cas contraire, cela atténuerait le problème, et nous encourageons bon nombre des pays en développement à réduire les restrictions dont ils assortissent leurs règlements en matière d'investissement étranger, car ce que vous avez décrit relèverait des règlements sur l'investissement étranger.



[Text]

**Senator Bosa:** I am sure that Mr. Massé is aware that in the Department of National Revenue, the income tax laws of Canada at one time permitted a corporation to lend money to one of its officials so that the official could acquire a residence, and the loan for purchasing the residence would be made interest free. I think that provision was removed in the late 1970s or the early 1980s.

I wonder whether the same provision applies to international lending institutions, and whether Mr. Massé was able to get a \$70,000 mortgage interest free from the International Monetary Fund.

**Mr. Massé:** Unfortunately, I have not been able to get any of those advantages and the Fund has not furnished me with a residence.

**The Acting Chairman:** You mentioned the third window. Why did that fail in Bonn? I am talking about the proposition under which some countries, although poor, are not poor enough to qualify for the IDA concessional loans, or lower rates of interest.

**Mr. Massé:** In fact, I do not think it failed; it had two effects. In the Fund and in the bank there is now an agreement that IDA funds, which are funds not bearing interest from the World Bank, will be granted to the countries in my constituency, the Caribbean. That was not the case before. There have been positive results.

Secondly, the principle of the third window was that middle-income countries were being discriminated against because they were not credit-worthy enough to get the funds of the richer countries, and were not poor enough to get cheap funds, or funds not bearing interest.

That has been recognized now, and there has been a movement in the World Bank and in the Fund to try to make the conditions more coherent with the level of economic evolution of the country.

**Senator Hicks:** Madam Chairman, Mr. Massé has been an extremely interesting and forthcoming witness. I have enjoyed the session greatly. I hope I have learned something from it.

I have one final question I should like to ask, and it is really to satisfy my own curiosity rather than having a direct bearing on the problem before us.

You said—and we have heard it before—that unless developed or industrialized countries have a growth rate of at least 3 per cent in real terms, the developing countries will not likely be able to repay their debts.

Who calculates that 3 per cent and how is it calculated?

**Mr. Massé:** In general, it is calculated through the use of models that have been developed in the Fund. The models come at it from two sides; on the one hand, they try to—

**Senator Hicks:** Excuse me; then the IMF is the source of this figure?

**Mr. Massé:** Yes. I saw it for the first time in IMF literature. Many people have been trying to work on these inter-relationships, but the IMF has the most information, and is developing yearly a report that will be based on the use of those models.

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Je suis certain que M. Massé est conscient du fait qu'au ministère du Revenu national, les lois canadiennes de l'impôt sur le revenu autorisaient autrefois une société à prêter des fonds sans intérêts à l'un de ses cadres supérieures pour qu'il puisse se porter acquéreur d'une résidence. Je pense que cette disposition a été supprimée à la fin des années 70 ou au début des années 80.

Je me demande si cette même disposition vise les institutions de prêt internationales et si M. Massé a pu obtenir une hypothèque de 70,000 \$, sans intérêts, du Fonds monétaire international.

**M. Massé:** Malheureusement, je n'ai pu obtenir aucun de ces avantages et le Fonds ne m'a pas fourni de résidence.

**La présidente suppléante:** Vous avez parlé du troisième guichet. Pourquoi cette solution a-t-elle échoué à Bonn? Je parle de la proposition selon laquelle certains pays, bien que pauvres, ne le sont pas suffisamment pour être admissibles aux prêts à des conditions avantageuses de l'AID, ou à des prêts à des taux d'intérêt moins élevés.

**M. Massé:** En fait, je ne crois pas qu'elle ait échoué; elle a eu deux conséquences. Le Fonds et la banque se sont entendus pour que les fonds de l'AID, qui sont des fonds sans intérêts de la Banque mondiale, soient accordés aux pays de ma circonscription, les Antilles. Ce n'était pas le cas auparavant. Elle a eu des résultats positifs.

Deuxièmement, le principe du troisième guichet, c'était que les pays à revenus moyens faisaient l'objet d'une discrimination parce qu'ils n'étaient pas suffisamment solvables pour obtenir des fonds des pays plus riches, et pas assez pauvres pour obtenir des fonds à des taux d'intérêts peu élevés ou nuls.

On a reconnu cette situation, et la Banque mondiale et le Fonds tentent maintenant de rendre les conditions plus cohérentes avec le niveau d'évolution économique du pays.

**Le sénateur Hicks:** Madame la présidente, M. Massé a été un témoin extrêmement intéressant et ouvert. J'ai fort apprécié la séance. J'espère avoir appris quelque chose.

Je voudrais poser une dernière question—et c'est réellement pour satisfaire ma curiosité—parce qu'elle ne se rapporte pas directement au problème qui nous occupe.

Vous avez dit—et nous avons déjà entendu dire—qu'à moins que les pays développés ou industrialisés aient un taux réel de croissance d'au moins 3 p. 100, les pays en développement ne pourront probablement pas rembourser leurs dettes.

Qui détermine ce 3 p. 100 et comment est-il calculé?

**M. Massé:** En général, il est calculé à partir de modèles qui ont été conçus par le Fonds. Les modèles s'inspirent de deux sources; d'une part, ils tentent—

**Le sénateur Hicks:** Pardonnez-moi; c'est donc le FMI qui établit ce taux?

**M. Massé:** Oui. Je l'ai vu pour la première fois dans les documents du FMI. Beaucoup de gens ont tenté d'établir ces interrelations, mais le FMI possède le plus d'information et conçoit un rapport annuel qui sera basé sur l'utilisation de ces



*[Text]*

Those models come at from two sides; first, they try to get the inter-relationships in the world in terms of financial flows, trade flows, flows of goods and services, rates of growth of the various countries, and then the inter-relationships between the growth in the U.S., which is exports and imports.

The other way they come at it is; since it has information on almost all the countries in the world, it comes from the bottom up and adds up the various information it has based on its forecasts of what it thinks will happen in Canada, in the United States, in Italy, in the United Kingdom and puts them together, and its model gives the relationships.

In the equations, of course, there are co-efficients that indicate the degree of elasticity of that factor to a number of other factors in the equation. Once that is known, the Fund is able to calculate the rate of growth in the United States, and these bilateral relationships that have been developed one after the other. The Fund adds up what the results of world trade, exports, imports, interest rates, and all that are, and finally it comes to its conclusion about what that would produce in various developing countries.

That is a very complex model because its relationships are so great, and in the end, the Fund comes to that type of conclusion. The right question, of course, is: What is the degree of certainty of that relationship? Since this is a new methodology, I mentioned that one of the new things in the international financial field is that the debt question has forced the Fund to develop that methodology. Since it is new and relatively untried, the possibility for mistakes is perhaps greater than if you used the kind of models we have used for Canada and the United States for years and years. Finally we are developing models that are on a global scale and can permit us to judge more or less the interrelationships between these very large variables.

**Senator Hicks:** So the figures are generally accepted by knowledgeable macroeconomists, are they, or are they the subject of an active dispute?

**Mr. Massé:** I do not think they are the subject of an active dispute, but I am not sure that I could say that they are universally accepted. In the group of economists I meet, either the Canadian economists or those from countries I am responsible for—and in the group of international economists I work with, whether in the Inter-American Development Bank, the World Bank or the IMF—these models are taken with a grain of salt but are generally believed in.

**Senator Hicks:** Thank you very much.

**The Acting Chairman:** One last question. Are we apt to increase our participation in the Fund or are they satisfied with our present participation?

**Mr. Massé:** Our monetary participation in the Fund is in a way fixed, and that will not change. We do not give money to the Fund on a regular basis; we do that just with development banks. As to our participation in terms of our role in the Fund, I think Canadians in general, and particularly the Canadian government, are becoming more and more aware of the absolute importance of the Fund in order to permit the interna-

*[Traduction]*

modèles. Ces modèles s'inspirent de deux sources; premièrement, ils tentent d'établir les interrelations mondiales sur le plan des flux financiers, des flux commerciaux, des flux de biens et de services, des taux de croissance des divers pays, puis les interrelations avec la croissance des États-Unis, soit les exportations et les importations.

L'autre façon dont ces modèles permettent d'établir ce taux, c'est que puisque le FMI possède des renseignements sur presque tous les pays du monde, il rassemble ces renseignements d'après ses prévisions de la situation future au Canada, aux États-Unis, en Italie et au Royaume-Uni, et son modèle donne une idée des interrelations.

Bien entendu, dans les équations, certains coefficients indiquent le degré de souplesse de ce facteur par rapport à certains autres. Une fois qu'il le connaît, le Fonds peut calculer le taux de croissance aux États-Unis, de même que les relations bilatérales qui ont été établies l'une après l'autre. Le fonds fait le total des résultats concernant le commerce, les exportations, les importations, les taux d'intérêt à l'échelle mondiale et, finalement, il tire une conclusion sur leur conséquence dans divers pays en développement.

C'est un modèle très complexe parce que les rapports sont immenses et le Fonds parvient finalement à ce genre de conclusion. Bien entendu, il faut se poser la question suivante: Dans quelle mesure peut-on se fier à ces interrelations? J'ai mentionné qu'une nouveauté dans les finances internationales, c'est que la dette a obligé le Fonds à élaborer cette méthode. Comme elle est nouvelle et n'a pas été beaucoup mise à l'essai, les risques d'erreur sont peut-être plus grands que si l'on recourait au genre de modèles que nous avons utilisés pour le Canada et les États-Unis pendant des années. Enfin, nous élaborons sur une échelle mondiale des modèles qui nous permettent de juger plus ou moins des interrelations entre ces variables très grandes.

**Le sénateur Hicks:** Ainsi, les chiffres sont généralement acceptés par des macro-économistes chevronnés, n'est-ce pas, ou font-ils l'objet d'un différend?

**M. Massé:** Je ne crois pas qu'ils fassent l'objet d'un différend, mais je suis certain qu'ils sont universellement acceptés. Dans le groupe d'économistes que je rencontre, soit les économistes canadiens, soit ceux de pays dont je suis chargé—et dans le groupe d'économistes internationaux avec lequel je travaille, soit à la Banque interaméricaine de développement, soit à la Banque mondiale, soit au FMI—ces modèles sont considérés plus ou moins sérieusement, mais on y croit en général.

**Le sénateur Hicks:** Je vous remercie beaucoup.

**La présidente suppléante:** Une dernière question. Sommes-nous en mesure d'augmenter notre participation au Fonds ou est-il satisfait de notre participation actuelle?

**M. Massé:** D'une certaine façon, notre participation monétaire au Fonds est fixe et ne changera pas. Nous n'accordons pas régulièrement de crédits au Fonds; nous ne le faisons qu'avec les banques de développement. Quant à notre rôle au sein du Fonds, je pense que les Canadiens en général, et le gouvernement canadien en particulier, deviennent de plus en plus conscients de l'importance irréfutable du Fonds pour permettre

*[Text]*

tional economy to develop in a coherent way. So in that sense I would say that Canada is going to continue its participation in the Fund, which has been quite good, and Canada is certainly going to try to influence more and more the way that institution is going, for there is a clear recognition of the importance in the present circumstances of developing the role of the Fund and the bank.

**The Acting Chairman:** Thank you very much, Mr. Massé.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

à l'économie internationale de se développer d'une façon cohérente. Dans ce sens, je dirais que le Canada continuera d'apporter sa participation au Fonds, laquelle a été excellente, et il tentera certainement d'influencer de plus en plus l'orientation que prend cette institution, car on reconnaît clairement qu'il importe, dans la conjoncture actuelle, d'élargir le rôle du Fonds et de la banque.

**La présidente suppléante:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Massé.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Marcel Massé, Executive Director, International Monetary Fund, Washington, D.C.

M. Marcel Massé, administrateur, Fonds monétaire international, Washington (D.C.)





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session du  
Trente-troisième Parlement, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, April 15, 1986

Issue No. 8

**Seventh proceedings on:**

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

WITNESS:  
(See back cover)



## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Le mardi 15 avril 1986

Fascicule n° 8

**Septième fascicule concernant:**

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses institutions

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin
Hicks	(or Doody)
Lapointe	Rowe
*MacEachen	van Roggen
(or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin
Hicks	(ou Doody)
Lapointe	Rowe
*MacEachen	van Roggen
(ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fond monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 15, 1986  
(44)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:08 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Murray, Rowe and van Roggen. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Olson.

*In attendance:* Mr. David Pollock, Special advisor to the Committee. From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

Mr. David Ibarra

Former Minister of Finance of Mexico

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination on Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Mr. Ibarra who made a statement. The witness answered questions.

At 1:00 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m., Tuesday, April 22, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 AVRIL 1986  
(44)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Murray, Rowe et van Roggen. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Olson.

*Également présents:* M. David Pollock, conseiller spécial auprès du Comité. Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

M. David Ibarra

Ancien ministre des Finances du Mexique.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente M. Ibarra qui fait une déclaration. Le témoins répond aux questions.

A 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures le mardi 22 avril 1986.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 15, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11.00 a.m., to examine Canada's participation in the international financial system and institutions and the Latin American debt situation, in particular, the case of Mexico.

**Senator George van Roggen (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, today we are continuing the committee's study of Canada's involvement with the international financial institutions. We are most fortunate in having with us today to discuss this subject, particularly from the Mexican standpoint, Mr. David Ibarra, who was the Mexican Secretary of the Treasury from 1977 to 1982, at which time I am sure he made the acquaintance of Senator MacEachen who has just joined us. Mr. Ibarra has been, successively, an economics professor, Director of the Mexico Office of the United Nations Economic Commission for Latin America, where he continues today as a consultant, general director of a large state-owned financial enterprise in Mexico and, as I have mentioned, Secretary of the Treasury and then General Director of the National Bank of Mexico.

We are also pleased to welcome today the Mexican Ambassador to Canada, Mr. José Andres de Oteyza, who is, I understand, an old friend of Mr. Ibarra's and was a colleague of his in the Mexican cabinet at one time. The ambassador was, in fact, the Minister of Industry at the time Mr. Ibarra served as treasury secretary. In fact, if I am not mistaken, Mr. Ibarra was also a professor of the ambassador's.

Mr. Ibarra, many Canadians have watched Mexico's struggle with its serious debt problem, particularly since it came to the fore in 1982, and your endeavours to comply with IMF conditions. We are, of course, aware of the devastating impact on your debt problem of both the earthquake and the present oil price collapse. I think Canadians look at this problem with compassion but we also have a heavy commercial interest when we look at the exposure of our banks in relation to this debt.

Just before calling on Mr. Ibarra for an opening statement, I might mention to the members of the committee that next week Dr. Gerald Helleiner from the University of Toronto will be before the committee. You will recall that he was scheduled earlier but was prevented from coming in February when the airport was closed because of an ice storm.

Following Mr. Ibarra's opening remarks, Senator Macquarrie has kindly consented to begin the questioning. Mr. Ibarra?

**Mr. David Ibarra, Former Mexican Minister of Finance:** Thank you, Mr. Chairman, for your kind words and your kind invitation to speak to this committee on foreign affairs. Let me first say just a word about my presentation. I want to relate my remarks to the situation prevailing at large in Latin America, instead of addressing only the Mexican case. I do

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 15 avril 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures afin d'étudier la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, ainsi que la situation de la dette des pays de l'Amérique latine et en particulier le cas du Mexique.

**Le sénateur George van Roggen (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, aujourd'hui, nous poursuivons notre étude de la participation du Canada aux institutions financières internationales. Nous avons la chance d'avoir avec nous pour en discuter, notamment du point de vue du Mexique, M. David Ibarra, qui a été secrétaire du Trésor du Mexique de 1967 à 1982; je suis sûr qu'à cette époque il a fait la connaissance du sénateur MacEachen, qui vient de se joindre à nous. M. Ibarra a tour à tour été professeur d'économie, directeur du Bureau du Mexique de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine, où il est aujourd'hui expert-conseil, directeur général d'une grande entreprise financière nationalisée du Mexique et, comme je l'ai mentionné, secrétaire du Trésor, puis directeur général de la Banque nationale du Mexique.

Nous sommes heureux d'accueillir aussi l'ambassadeur du Mexique au Canada, M. José Andres de Oteyza, qui est, si je ne m'abuse, un vieil ami de M. Ibarra et il a été son collègue au conseil des ministres mexicain à un moment donné. En fait, il a été ministre de l'Industrie à l'époque où M. Ibarra était Secrétaire du Trésor. Sauf erreur, M. Ibarra a également été l'un des professeurs de l'ambassadeur.

M. Ibarra, de nombreux Canadiens suivent la lutte que mène le Mexique contre son grave problème d'endettement, notamment depuis 1982, et les efforts qu'il déploie pour respecter les conditions du FMI. Nous savons évidemment que le récent tremblement de terre et la chute actuelle des prix du pétrole ont eu des répercussions énormes sur votre problème de la dette. Je pense que les Canadiens compatissent à ce problème, mais nous avons également de lourds intérêts commerciaux compte tenu de la situation risquée de nos banques par rapport à cette dette.

Avant de demander à M. Ibarra de faire sa déclaration préliminaire, j'aimerais mentionner aux membres du comité que nous entendrons la semaine prochaine M. Gerald Helleiner, de l'Université de Toronto. Vous vous souviendrez qu'il devait comparaître plus tôt mais n'a pu venir au mois de février, l'aéroport ayant été fermé à cause du verglas.

Après la déclaration préliminaire de M. Ibarra, le sénateur Macquarrie entamera l'interrogatoire, comme il y a aimablement consenti. Monsieur Ibarra?

**M. David Ibarra, ancien ministre des Finances du Mexique:** Merci, monsieur le président, de vos bonnes paroles et de votre aimable invitation à venir témoigner devant le Comité des affaires étrangères. Permettez-moi d'abord de dire un mot sur mon exposé. Je veux m'attacher à la situation qui prévaut dans toute l'Amérique latine plutôt que de parler uniquement du cas

## [Text]

believe that there is a general problem and that the debt problem of Mexico fits rather well into the larger picture, if you add just two additional items, the ups and downs of the oil industry and a rather orthodox economic policy. I shall, of course, try to answer any questions you might raise concerning the Mexican case.

In my view, it is now commonplace to assert that the Latin American economic crisis has been most profound, protracted and generalized since World War II. The crisis is far from being solved; therefore, it is in my view a very dangerous mistake to assume that the debt problem is vanishing. It is still with us. Perhaps there are exceptions, but, by and large, the governments and countries in Latin America are, in 1986, in a weaker position to deal with the debt service than they were in 1982. The reasons for this are very many. Income per capita decreased 10 per cent between 1980 and 1985. Its level today is similar to that attained eight or nine years ago. National income must have been further depressed, to judge from the deterioration of the terms of trade and the increased external debt servicing. Most of all, there are social groups within the countries that have lost, perhaps, between 25 per cent and 40 per cent of their former income. Therefore, in terms of internal discipline, the adjustment to a harsh external environment has been enormous. In order to service the debt growth, private consumption, government spending and imports have been drastically cut.

Let me just mention one case in point: The current account deficit on the balance of payments reached \$40 billion U.S. in 1981 and only \$1 billion in 1984. Likewise, the trade balance shifted from a deficit of \$2 billion to a surplus of \$38 billion U.S. However, the important point is that this result was not due to an increase in exports. The exports had stagnated in spite of a 24 per cent rise in volume.

This correction was due to a sharp, recessive decline in imports; That is to say, to a large extent in purchases needed to supply strategic inputs or to sustain capital formation in the Latin American countries.

By the same token, net flows of foreign savings—net credits plus net external investment minus interest and profit payments—reversed its sign. Instead of making a positive contribution of some \$16 billion (U.S.) to internal investment, as in 1981, they represented an outflow in excess of \$30 billion (U.S.) in 1985. Therefore, it is not surprising to observe a decline of more than 6 percentage points in the investment coefficient, and, as a consequence, a lower capacity to attain growth or to undertake most needed structural reforms—for instance, in transforming the traditional structure of exports.

In the same years, the Latin American external debt increased from \$220 to \$370 billion (U.S.) not so much because of flows of further fresh resources, but rather as capitalized interests agreed upon *de facto* in the renegotiation processes. The debt service is equivalent to 36 per cent of total exports of goods and services, and represents the main reason

## [Traduction]

du Mexique. J'estime qu'il y a un problème général et que la dette du Mexique entre assez bien dans un cadre plus large si l'on ajoute simplement deux autres facteurs, les hauts et les bas de l'industrie pétrolière et une politique économique assez orthodoxe. J'essaierai évidemment de répondre aux questions que vous pourriez avoir concernant le cas du Mexique.

A mon avis, c'est maintenant un lieu commun d'affirmer que la crise économique de l'Amérique latine s'est amplifiée et généralisée depuis la Deuxième Guerre mondiale. Elle est loin d'être réglée; c'est selon moi une erreur très dangereuse de présumer qu'elle est en train de se résorber. Elle est toujours là. Il y a peut-être des exceptions, mais de façon générale, les gouvernements et les pays d'Amérique latine sont, en 1986, en moins bonne position pour faire face au service de la dette qu'ils ne l'étaient en 1982. Les raisons en sont nombreuses. Le revenu par habitant a diminué de 10 p. 100 entre 1980 et 1985. Il se compare aujourd'hui à ce qu'il était il y a huit ou neuf ans. Le revenu national doit avoir encore baissé à en juger par la détérioration des termes de l'échange et l'accroissement des frais du service de la dette extérieure. Mais surtout, il y a des groupes sociaux dans ces pays qui ont perdu peut-être de 25 à 40 p. 100 de leur ancien revenu. Donc, pour ce qui est de la discipline intérieure, l'adaptation à un environnement extérieur difficile est considérable. Pour assurer le service de la dette, on a réduit radicalement la croissance, la consommation privée, les dépenses du gouvernement et les importations.

Permettez-moi de vous en donner un exemple: le déficit du compte courant de la balance des paiements a atteint 40 milliards de dollars américains en 1981, alors qu'il n'était que d'un milliard en 1984. De même, la balance commerciale est passée d'un déficit de 2 milliards à un excédent de 38 milliards de dollars américains. Il est toutefois à noter que ce résultat n'est pas le résultat d'une augmentation des exportations. Celles-ci ont régressé en dépit d'une augmentation de 24 p. 100 en quantité.

Cette correction est attribuable à une forte diminution des importations, c'est-à-dire dans une large mesure, des achats nécessaires pour soutenir les intrants stratégiques ou la formation soutenue de capital dans les pays d'Amérique latine.

Du même coup, les apports nets d'épargne étrangères—les crédits nets, plus l'investissement extérieur net, moins les versements d'intérêts et de dividendes—ont été négatifs. Au lieu de constituer une contribution positive de quelque 16 milliards de dollars américains à l'investissement intérieur, comme en 1981, ils ont représenté des sorties de plus de 30 milliards de dollars américains en 1985. Il n'est donc pas surprenant de constater une diminution de plus de 6 p. 100 du coefficient d'investissement, donc une moindre capacité de réaliser la croissance ou d'entreprendre les réformes structurelles indispensables, par exemple, sur le plan de la structure traditionnelle des exportations.

Au cours des mêmes années, la dette extérieure de l'Amérique latine est passée de 220 à 370 milliards de dollars américains, non pas tant à cause d'apports de nouvelles ressources, mais plutôt à cause d'intérêts capitalisés acceptés *de facto* dans le processus de renégociation. Le service de la dette, qui équivaut à 36 p. 100 des exportations totales de biens et de servi-



[Text]

behind the fiscal deficits. In Mexico, for instance, the payment of internal and external debt represents roughly 40 per cent of total government outlays.

Despite the easing of world inflationary pressures and the widespread implementation of IMF restrictive adjustment policies, inflation, far from receding, seems to gain strength as time goes by. Between 1979 and 1981, inflation rose at the yearly average rate of 50 per cent, but in 1984 it climbed to 195 per cent, and to 328 per cent, on average, in 1985.

**Senator Hicks:** For what countries?

**Mr. Ibarra:** For all Latin American countries.

Cost push pressures and widespread dissatisfaction on the distributional effects of the adjustment process are changing the nature of inflation to one that cannot simply be corrected by demand management.

The Latin American economic and debt crisis is affecting the whole region, notwithstanding differences in political outlook and organization of the countries, size of the economies, resources or economic strategies. From Chile to Cuba, the scarcity of foreign earnings and the reversal of financial flows are the main hindrance to growth.

In my judgment, the assumption that the debt crisis is grounded on past policy mistakes, either on the part of the borrowing governments or of the lenders, is perhaps too simplistic and misses the true nature of the problem. There are underlying structural changes in the world economy that are behind the new economic cleavages opened between north and south, or between north and north; changes that explain as well the diminished capacity of the industrial centres to foster growth in the developing world through financial assistance or, better, through liberal access to their commodity markets.

So, it is important, in my view, to emphasize some functional links among finance, trade and growth. Without net capital inflows, when the rate of expansion of a given economy is below the rate of interest, the external debt service can only be satisfied by decreasing domestic consumption. On the other hand, when the growth rate of export earnings is less than the rate of interest, the capacity to service the debt can only be strengthened by diminishing purchases abroad. Therefore, when both consumption and imports have been drastically reduced for half a decade, in the midst of high demographic pressures, it is only natural to find mounting frustrations and resistances to further adjustment measures.

For governments, it is extremely difficult to keep lowering employment and incomes without paying the price through a fading political legitimacy. Moreover, governments overwhelmed by short-run dislocations are rarely able to take the needed steps to transform economy and society in the proper direction.

[Traduction]

ces, est la principale cause des déficits financiers. Au Mexique, par exemple, le remboursement de la dette intérieure et extérieure représente environ 40 p. 100 des dépenses totales de l'État.

Malgré l'atténuation des pressions inflationnistes mondiales et la vaste application des politiques d'adaptation restrictives du FMI, l'inflation, loin de reculer, semble progresser avec le temps. Entre 1979 et 1981, le taux d'inflation annuel moyen est passé à 50 p. 100, mais en 1984, il a grimpé à 195 p. 100 et en 1985, à 328 p. 100 en moyenne.

**Le sénateur Hicks:** Dans quels pays?

**M. Ibarra:** Dans l'ensemble des pays d'Amérique latine.

Les pressions à la hausse qu'exercent les coûts et l'insatisfaction générale quand aux effets du processus d'adaptation sur la répartition modifient la nature de l'inflation de telle sorte qu'on ne peut la corriger simplement par la gestion de la demande.

La crise économique de l'Amérique latine et son problème d'endettement touchent l'ensemble de la région, quelles que soient les différences qui existent entre les divers pays en ce qui concerne la situation en l'organisation politiques, la taille des économies, les ressources ou les stratégies économique. Du Chili à Cuba, la rareté des revenus étrangers et l'inversion des rapports financiers sont les principaux obstacles à la croissance.

Selon moi, présumer que la crise de la dette s'explique par des erreurs de la part des gouvernements des pays emprunteurs ou prêteurs est peut-être trop simpliste et n'explique pas la véritable nature du problème. Certaines modifications structurelles de l'économie mondiale sont à l'origine des nouveaux clivages économiques qui existent entre le Nord et le Sud ou entre le Nord et le Nord, des changements qui expliquent aussi que les centres industriels sont moins en mesure de favoriser la croissance des pays en développement en les aidant financièrement ou, mieux encore, en libéralisant l'accès à leurs marchés des produits de base.

Il est donc, à mon avis, important de souligner certains liens fonctionnels qui existent entre les finances, le commerce et la croissance. Sans apport net de capitaux, lorsque le taux d'expansion d'une économie donnée est inférieur au taux d'intérêt, le service de la dette extérieure ne peut être assuré qu'en réduisant la consommation intérieure. Par ailleurs, lorsque le taux de croissance des recettes d'exportation est inférieur au taux d'intérêt, la capacité de remboursement ne peut être renforcée qu'en diminuant les achats à l'étranger. Donc, lorsque la consommation et les importations sont sensiblement réduites pendant une décennie, et que s'exercent de fortes pressions démographiques, il n'est que naturel de constater un mécontentement et une résistance grandissants face à l'adoption de nouvelles mesures d'ajustement.

Pour les gouvernements, il est extrêmement difficile de continuer de réduire l'emploi et le revenu sans en payer le prix sur le plan de la légitimité politique. De plus, les gouvernements accablés par des perturbations à court terme peuvent rarement prendre les mesures nécessaires pour orienter l'économie et la société dans le bon sens.

## [Text]

And there, the recent Latin American experience has clearly shown the prevalence of a pronounced time asymmetry between adjustment on the aggregate demand and adjustment on the supply side. Accommodating public and private expending to external payments restrictions has proved to be, if not easy, a task that could be accomplished fairly rapidly. Unfortunately, the crux of the debt quandary lays elsewhere. In order to find satisfactory solutions, the Latin American countries need to transform their export activities, as well as many of their production activities. However, the fulfillment of such an endeavour will require time, significant switching in the allocation of resources, the unfolding of new institutions and entrepreneurial capabilities, as well as a favorable world environment. Unfortunately, those preconditions are well beyond the scope of short-term policies, either of national or international character.

In that line of reasoning, let me note, first, that the pattern of Latin American trade specialization is less and less in line with the dynamics of world demand. If you take some of the main export products from Latin America, you will find that most of them are of a declining nature. Let me give you some examples. One group of exporters either reach saturation levels, or confront unfavourable shifts in the preferences of the consumers in the importing countries. That is the case of products like coffee, sugar, banana or cocoa.

A second low expanding group of exports is integrated by raw materials and minerals used as inputs in declining activities in the industrial world centres. Here I am speaking of cotton, copper, iron, steel products and many others.

A third group is victim of a different type of technological disease, that related to substitution by cheaper, synthetic or more efficient products. Hard fibres, sugar, cotton, iron and tin belong to this category.

Other export items are arrested by market protectionism in the industrial world, where there are resistances to redeploy industrial activities towards developing nations. Apparel and textiles, steel products, meat, shoes and leather, electrical household appliances and food products are just a few of many examples.

Finally, the most dynamic and modern component of Latin American exports, the intraregional trade, is also on the decline due to the transmission of recessive forces operating at each country level.

Within the main Latin American exports, there are no industrial products, properly. Exports of manufactured goods are less than 18 per cent of total sales abroad and barely represent two per cent of world trade. Sales of chemicals and capital goods are small, and sales of high technology products and services are almost unknown.

So the Latin American trade, as I just mentioned, is out of line with the process of evolution of the world demand.

## [Traduction]

À cet égard, l'expérience récente de l'Amérique latine montre clairement qu'il y a une forte asymétrie dans le temps entre l'ajustement de la demande globale et l'ajustement de l'offre. Adapter les dépenses publiques et privées aux restrictions sur les paiements extérieurs s'est révélé une tâche qui, si elle n'est pas facile, peut être accomplie assez rapidement. Malheureusement, le point crucial du problème de la dette est ailleurs. Pour trouver des solutions satisfaisantes, les pays d'Amérique latine doivent transformer leurs activités d'exportation et bon nombre de leurs activités de production. Or, la réussite d'une telle entreprise demandera du temps, des changements importants sur le plan de la répartition des ressources, le déploiement de nouvelles institutions et entreprises, ainsi qu'un environnement mondial favorable. Malheureusement, ces conditions préalables dépassent de beaucoup le champ des politiques à court terme à caractère national ou international.

Dans le même ordre d'idée, permettez-moi de signaler d'abord que le modèle de la spécialisation des échanges de l'Amérique latine cadre de moins en moins avec la dynamique de la demande mondiale. Parmi les principaux produits d'exportation de l'Amérique latine, on constate que la plupart sont à la baisse. Je vais vous en donner des exemples. Un groupe d'exportateurs on bien atteint des niveaux de saturation ou bien fait face à des changements défavorables dans les préférences des consommateurs des pays importateurs. C'est le cas de produits comme le café, le sucre, la banane ou le cacao.

Un deuxième groupe d'exportations en faible expansion est intégré grâce aux matières premières et au minéraux utilisés comme intrants dans les activités en recul des centres industriels mondiaux. Je parle ici du coton, du cuivre, du fer, des produits de l'acier et de biens d'autres.

Un troisième groupe est victime d'un autre type de mal technologique, le remplacement de certains produits par d'autres meilleur marché, des produits synthétiques ou plus efficaces. Les fibres dures, le sucre, le coton, le fer et l'étain entrent dans cette catégorie.

D'autres produits d'exportation subissent le protectionnisme commercial du monde industriel, où se manifeste une résistance au redéploiement d'activités industrielles au profit de pays en développement. Le vêtement et les textiles, les produits de l'acier, la viande, les chaussures, le cuir, les appareils ménagers électriques et les produits alimentaires n'en sont que quelques exemples.

Enfin, l'élément le plus dynamique et le plus moderne des exportations latino-américaines, le commerce intrarégional, est également en déclin à cause de la récession qui se fait sentir d'un pays à l'autre.

Dans les principales exportations de l'Amérique latine, il n'y a pas de produits industriels à strictement parler. Les exportations de biens manufacturés représentent moins de 18 p. 100 des ventes totales à l'étranger et à peine 2 p. 100 du commerce mondial. Les ventes de produits chimiques et de biens de production sont peu élevées et celles de produits et de services de haute technologie sont pratiquement inexistantes.

Donc, sur le plan des échanges, comme je viens de la mentionner, l'Amérique latine ne s'intègre pas à l'évolution de la demande mondiale.



## [Text]

From a different standpoint, most of the countries lack the institutional framework for a successful export effort. There is a lack of ports, trading companies, research and development facilities, and so forth. Moreover, it is worth mentioning that the weakness of the Latin Americans to compete successfully in world trade is not new. The region has been unable to reverse a long-term trend that has cut by half its share in world exports between 1950 and 1981.

Then, I would conclude that, because of underlying structural factors, we cannot expect a fast supply response on the part of Latin America to the debt constraint. Even a sustained recovery of the world economy will most probably show diminished effects on the national economies, as compared to most of the post-war experience.

Now, let me review briefly the international environment in order to assess the likelihood of moving the Latin American issues to the top of the international agenda.

From 1950 to 1980, world trade expanded at a rate of 12.5 per cent a year, twice as much as the growth of world output. Such different trends were made sustainable only by the parallel integrational process of the western economies. The result was interdependency, and growth, but at the price of less economic autonomy for the national governments, fierce international competition and some accumulative trade and financial imbalances.

In that period, Canada and the United States, together, lost one-third of their combined share in world exports. Latin America lost, as I just mentioned, one-half. The winners were, of course, Japan, West Germany and some of the so-called NICs. But that has resulted in a continuous buildup of excess industrial capacity at the world level as more and more countries have entered the export race or displaced imports by internal production. There is now an overproduction capacity all over the world.

But a similar path of explosive growth has been taken by the international financial flows, far in excess of trade needs, and that phenomenon was part and parcel of the world integration of financial markets. Bank assets and bank loans grew very rapidly during the 1970s. The Bank for International Settlements reported expansion of external assets of the private international banking system of more than 20 per cent a year between 1972 and 1982.

On top of that, the energy crisis and technological innovations are accelerating the decline of sunset industries to the point of demanding huge and costly structural adjustments inside and among the OECD countries. The problem is not just a matter of devoting or of switching unusual amounts of resources to the reconversion of decadent activities, or the development of the new high technology products. It is also a painful process of reaching complex international accommodations in order to design the new rules for the world economy.

## [Traduction]

D'un autre point de vue, la plupart des pays n'ont pas le cadre institutionnel nécessaire pour réussir dans leurs efforts d'exportation. Ils n'ont pas suffisamment de ports, de sociétés commerciales, d'installations de recherche et de développement, etc. De plus, il est à noter que ce n'est pas d'hier que l'Amérique latine ne parvient pas à soutenir la concurrence dans le commerce mondial. La région est incapable de renverser une tendance à long terme qui fait que sa part des exportations mondiales s'est effritée de moitié entre 1950 et 1981.

En conclusion, je dirai qu'à cause de facteurs structurels sous-jacents, on ne peut s'attendre que les Latino-Américains réagissent au problème de la dette par une augmentation rapide de l'offre. Même une reprise soutenue de l'économie mondiale n'aura probablement qu'une légère incidence sur l'économie de ces pays, en comparaison de l'expérience de l'après-guerre.

Permettez-moi maintenant d'exposer brièvement la situation internationale afin d'évaluer dans quelle mesure les problèmes de l'Amérique latine peuvent devenir prioritaire dans l'ordre du jour international.

De 1950 à 1980, le taux de croissance du commerce mondial a été de 12,5 p. 100 par an, soit deux fois plus que le taux de croissance de la production mondiale. Ces deux tendances différentes n'ont été soutenues que par un processus d'intégration unique des économies occidentales. Il en est résulté une interdépendance et une certaine croissance, mais au prix d'une moindre autonomie économique pour les gouvernements des pays, une farouche concurrence internationale et des déséquilibres financiers et commerciaux cumulatifs.

Au cours de cette période, le Canada et les États-Unis ont perdu à eux deux le tiers de leur part des exportations mondiales. L'Amérique latine en a perdu la moitié, comme je viens de le dire. Les gagnants ont évidemment été le Japon, l'Allemagne de l'Ouest et certains des nouveaux pays industrialisés. Mais il s'en est suivi une augmentation constante de la surcapacité industrielle mondiale, car de plus en plus de pays sont entrés dans la course à l'exportation ou on remplacé leurs importations par une production interne. Il y a maintenant une surcapacité de production partout dans le monde.

Mais les apports financiers internationaux ont suivi parallèlement une croissance explosive, bien au-delà de ce qui était nécessaire au commerce, et ce phénomène a été inhérent à l'intégration mondiale des marchés financiers. L'actif des banques et leurs prêts ont augmenté très rapidement au cours des années 1970. La Banque pour les règlements internationaux a fait état d'une expansion des éléments d'actif externes du système bancaire international privé équivalant à plus de 20 p. 100 par an entre 1972 et 1982.

A cela s'ajoute la crise de l'énergie et les innovations technologiques, qui accélèrent le fléchissement d'industries déjà déclinantes, au point d'obliger à des ajustements structurels importants et coûteux à l'intérieur des pays de l'OCDE et entre eux. Il ne s'agit pas simplement d'affecter ou d'interchanger des quantités exceptionnelles de ressources pour la reconversion d'activités en décadence ou pour la mise au point de nouveaux produits de haute technologie. Il s'agit aussi, et c'est difficile, de parvenir à des accords internationaux com-



## [Text]

Widespread unemployment, monetary disorder, persistent trade imbalances and sluggish growth are all symptoms of ongoing changes reshaping the international division of labour that, in the end, will be probably be most beneficial. But that, in the transitional period, has high social costs.

The international agenda is, then, overcrowded. It is also discouraging that both pragmatic and intuitive perceptions of the Latin American debt problem assume that in-depth solutions call for international reforms or changes in lenders' behaviour, quite beyond the limits of the prevalent consensus in the leading western countries.

Side by side with internal structural adjustments, in my opinion, solutions to these problems entail some combination of the following ingredients, none of which could be easily dismissed: One, increased access to world commodity and financial markets—not only more borrowing but more access to commodity markets; two, lower interest rates; three, deferrals or write-offs of the old debt; four, less rigid short-run conditionality and, last, faster industrial redeployment.

**Senator MacEachen:** What was number three again, Mr. Ibarra, please?

**Mr. Ibarra:** Sure. I stated that number three was deferral of write-offs of the old debt. You know, there is a secondary market already going on in which the Latin American debt has a discount of something like 20 to 30 per cent, so even market forces are pointing showing through experience that the Latin American debt should have some write-offs.

Technically sound proposals are countless. Still, the debate will have little meaning until governments on both sides are prepared to make strong political commitments and concessions for a truly co-operative effort. Muddling through bilateral negotiations is not enough. A more general policy framework must be built by borrowers and lenders.

But as trade keeps weakening—export earnings fell 6 per cent in 1985—there is a *de facto* moratorium. Countries are in no position to service fully their debts. To tackle the scarcity of foreign exchange there is at work a cumbersome mechanism of repeated renegotiations between the international financial community and the individual countries.

But up to now, with few exceptions, everybody is wisely buying time, avoiding radical actions or violent confrontations. Muddling through—that is the phrase. However, it is also true that Latin America is running out of time. We can only hope that the region's endurance will cope with the almost unavoidable slow pace of the international decision-making process.

## [Traduction]

plexes afin de concevoir les nouvelles règles de l'économie mondiale.

Le chômage général, le désordre monétaire, les déséquilibres commerciaux persistants et une faible croissance sont tous des symptômes des changements en cours qui modifient la division internationale du travail et qui, au bout du compte, sera probablement des plus profitable. Mais dans l'intervalle, les coûts sociaux en sont élevés.

L'ordre du jour international est donc surchargé. Il est décourageant également que l'idée pragmatique ou intuitive que l'on se fait du problème de la dette de l'Amérique latine suppose que des solutions soigneusement élaborées appellement des réformes ou des changements internationaux en ce qui concerne le comportement des prêteurs, et ce bien au-delà des limites du consensus constaté dans les grands pays occidentaux.

Outre les ajustements au niveau de la structure interne, le règlement de ces problèmes comporte à mon avis une combinaison des éléments suivants, dont un seul ne pourrait être écarté facilement: premièrement, plus d'accès aux marchés financiers et aux produits de base des marchés mondiaux—non seulement plus d'emprunts, mais un meilleur accès aux marchés des produits de base; deuxièmement, des taux d'intérêt plus faibles, troisièmement, le report ou l'annulation des vieilles dettes; quatrièmement, des conditions à court terme plus souples et enfin, un redéploiement industriel plus rapide.

**Le sénateur MacEachen:** Quel était le troisième élément, monsieur Ibarra, s'il vous plaît?

**M. Ibarra:** Le report ou l'amortissement de la dette pétrolière. Vous savez qu'il existe un marché secondaire où les pays d'Amérique latine ont un escompte de 20 à 30 p. 100 sur leur dette, de sorte que même les forces du marché indiquent que, d'après l'expérience passée, la dette des pays d'Amérique latine devrait faire l'objet d'un amortissement.

Techniquement, les propositions sérieuses abondent. Pourtant, le débat n'aura que peu de sens tant que les gouvernements des deux côtés ne seront pas disposés à prendre un engagement politique ferme et à consentir à un effort de coopération authentique. Il ne suffit pas de s'empêtrer dans des négociations bilatérales. Les emprunteurs et les prêteurs devront établir un plan d'action plus général.

Mais à mesure que les échanges commerciaux déclinent, les recettes d'exportation ayant chuté de 6 p. 100 en 1985, on constate un moratoire de fait. Les pays ne sont pas en mesure d'assurer entièrement le service de leurs dettes. Afin de compenser la faiblesse des échanges extérieurs, on a recours à un mécanisme encombrant de renégociation répétée entre la communauté financière internationale et les pays concernés.

Mais jusqu'à maintenant, à quelques exceptions près, chacun tente de gagner du temps et évite des actions radicales ou des confrontations. On s'empêtre bel et bien. Toutefois, il est également vrai que le temps ne joue pas en faveur de l'Amérique latine. Espérons seulement que cette région aura l'endurance nécessaire pour surmonter la lenteur presque inévitable du processus décisionnel international.

## [Text]

Finally, I do not wish to conclude my presentation on a pessimistic note. There has been progress. Rates of interest and financial spreads are going down. Long-term financing by the World Bank and other multilateral institutions is going up. Forthcoming multilateral trade negotiations could render positive results. On the political side, the Baker Plan links, conceptually at least, for the first time, growth with debt servicing, and here, of course, this committee of the Senate of Canada, in my opinion, is conducting a highly constructive dialogue.

**Senator Macquarrie:** I would thank Mr. Ibarra for his presentation and I note that he did not end on a pessimistic note. I have often thought that there is a field of greater co-operation between Canada and Mexico. If nothing else, we share a pretty big neighbour, which is, perhaps, our opportunity and sometimes our problem. I have also thought that Mexico brings great wisdom to international and interhemispheric matters.

Naturally, I am thinking of a possible Canadian involvement. As is well known, our banks have a large stake in the Mexican debt problem. The six largest Canadian banks are owed \$6 billion by Mexico, which is about 10 per cent of Mexico's total debt to 500 commercial banks world-wide; with the Bank of Montreal, the National Bank and the Bank of Nova Scotia—where the maritimers come from—having the highest exposure.

What actions, Mr. Ibarra, would you like to see the Canadian creditor banks follow as far as Mexico is concerned?

**Mr. Ibarra:** In my view, there are two main items. One is that Canada should try to convince the OECD countries that the debt problem is still with us and that some sort of general framework for policy and arrangement should be, in a co-operative way, built up. That is perhaps the main point.

This is important both at the political level and at the level of the banking and financial systems of the main industrial centres.

The other point I should like to make is that we must recognize the fact that the debt problem is going to be with us for a long time and that the Latin American countries and Mexico need some breadth and some time to increase the capacity to export and the capacity to increase foreign debts. Without that time and without that understanding which can be translated in terms of new terms for the old debt, the problem, in my opinion, will not be solved.

The Canadian banking system, with its exposure of something in the neighbourhood of \$6 billion to Mexico and \$18 billion to Latin America, can play a role in explaining these facts to the rest of the international financial community.

**Senator Macquarrie:** Moving beyond the banks, have you any comment on what multilateral or bilateral policies Mexico might like to see the Canadian government, in collaboration with our major banks, undertake to help Mexico in its present problem?

## [Traduction]

Enfin, je ne voudrais pas terminer mon exposé sur une note pessimiste. Il y a eu des progrès. Les taux d'intérêt et les écarts financiers diminuent. Le financement à long terme de la Banque mondiale et d'autres institutions multilatérales s'accroît. Les prochaines négociations commerciales multilatérales pourraient avoir des résultats positifs. Au niveau politique, le plan Baker établit pour la première fois un lien, du moins en principe, entre la croissance et le service de la dette, et j'estime qu'à cet égard, votre comité assure un dialogue des plus constructifs.

**Le sénateur Macquarrie:** Je remercie M. Ibarra de son exposé et je souligne qu'il n'a pas terminé sur une note pessimiste. J'ai souvent pensé qu'il y a place pour une plus grande coopération entre le Canada et le Mexique. Ne serait-ce que parce que nous avons en commun un important voisin qui est à la fois pour nous un débouché et, parfois, une source de problème. Je pense aussi que le Mexique joue un rôle éclairé dans les questions internationales et dans les relations Nord-Sud.

Naturellement, je songe à une intervention canadienne éventuelle. Comme on le sait, nos banques ont un intérêt considérable dans le problème de l'endettement du Mexique. Les six plus grandes banques canadiennes ont prêté 6 milliards de dollars à ce pays, ce qui représente environ 10 p. 100 de la dette totale qu'il a contractée envers 500 banques commerciales du monde entier; la Banque de Montréal, la Banque Nationale et la Banque de Nouvelle-Écosse, d'où viennent les habitants des Maritimes, sont celles qui ont le plus de découvert.

Monsieur Ibarra, quelles mesures aimeriez-vous que les banques canadiennes créancières prennent à l'égard du Mexique?

**M. Ibarra:** A mon avis, il y a deux aspects majeurs. D'abord, le Canada devrait tenter de convaincre les pays de l'OCDE que notre problème d'endettement existe toujours et qu'il faudrait se concerter pour mettre au point un cadre général d'action et d'entente. C'est sans doute l'aspect le plus important.

C'est important autant au niveau politique que pour les banques et les systèmes financiers des grands centres industriels.

L'autre point, c'est qu'il faut reconnaître que le problème de l'endettement ne va pas disparaître avant longtemps et que les pays d'Amérique latine et le Mexique ont besoin d'une certaine marge de manœuvre et de temps pour accroître leurs capacités d'exportation et leur capacité d'endettement extérieur. Sans un délai supplémentaire et sans cette compréhension, qui pourraient prendre la forme de nouvelles modalités concernant l'endettement, j'estime que le problème ne pourra être résolu.

Le système bancaire canadien, qui a prêté environ 6 milliards de dollars au Mexique et 18 milliards de dollars aux pays d'Amérique latine, pourrait aider à expliquer ces points au reste de la communauté financière internationale.

**Le sénateur Macquarrie:** Les banques mises à part, avez-vous des observations à faire sur le genre de politiques multilatérale et bilatérale que le Mexique aimerait que le gouvernement canadien, en collaboration avec nos principales banques, adopte pour aider le Mexique à résoudre ses problèmes actuels?



## [Text]

**Mr. Ibarra:** Mexico is striving to increase its exports abroad. In my opinion, it would be an advantage to Mexico to deal with this problem in a multilateral framework.

Trade negotiations have been ongoing, but some of the main issues concerning the developing countries have not, as yet, been solved. I would mention, for instance, the situation regarding tropical products, textile products and the multi-fibres arrangement. I would also mention the system of general preferences. In all these cases, for one reason or another, it has not been possible to reach favourable solutions regarding developing countries.

In that sense, it is essential to have recognition of the fact that a debt problem in Latin America and in the developing countries will not be overcome without more trade and more access to Latin American products.

In the next multilateral negotiations, Mexico needs some reversal of these trends. Some progress should be made regarding the areas I mentioned which are textile products, tropical products and prices. In a bilateral sense, Canada can help Mexico in opening up its market to Mexican products. It can also help by maintaining and enlarging the system of trade preferences.

**Senator Macquarrie:** Before giving up the floor, I should like to say something that perhaps His Excellency the Ambassador may note. In recent years, one thing I noticed that was appreciated in this country was the address to the joint chambers by the President of Mexico. One hopes that that was a precedent that will be repeated.

**Senator Olson:** Mr. Ibarra, I was interested in some of the comments you made and, particularly, some of the phrases you used. For example, you used the phrase "past glories" and you mentioned that reference to the mistakes of the past is too simplistic. I believe you further said that there need to be some changes in the lenders' attitudes or behaviour. I am not quite sure that your explanation covered the situations you mentioned, such as increased access to markets; a certain amount of write-offs; and lowering of the interest rates. I do agree that to simply say that both the lenders and the borrowers made some mistakes in the past is far too simplistic in looking at this situation.

Do you have some further suggestions regarding changes in the lenders' behaviour other than what you described in these three suggestions for solutions?

**Mr. Ibarra:** Perhaps there is a little more. The four or five main changes to lenders' behaviour which I mentioned are the most important ones. What we really need is an agreement on how we are going to organize the international division of labour for the future. The comparative advantages are no longer based on resources of one country or the other. Nowadays, almost any productivity can be located in any place in the world.

## [Traduction]

**M. Ibarra:** Le Mexique s'efforce d'accroître ses exportations. A mon avis, il aurait avantage à traiter ce problème dans un contexte multilatéral.

Les négociations commerciales se sont poursuivies, mais certaines des plus importantes questions concernant les pays en voie de développement ne sont toujours pas résolues. Je mentionne, par exemple, la situation des produits des pays tropicaux, les textiles et l'accord multifibre. Il y a aussi le système du traitement préférentiel général. Dans tous ces cas, pour une raison ou pour une autre, il n'a pas été possible de parvenir à des solutions favorables aux pays en voie de développement.

En ce sens, il est essentiel de reconnaître que le problème de l'endettement de l'Amérique latine et des pays en voie de développement ne pourra être surmonté sans un accroissement des échanges commerciaux et un plus grand accès des produits d'Amérique latine aux marchés extérieurs.

Au cours des prochaines négociations multilatérales, le Mexique a besoin d'un renversement de ces tendances. Il faudrait enregistrer des progrès dans les secteurs que j'ai mentionnés, à savoir les produits textiles, les produits des pays tropicaux et les prix. Au plan bilatéral, le Canada peut aider le Mexique en ouvrant son marché aux produits mexicains. Il pourrait aussi l'aider en maintenant et en étendant le système du traitement préférentiel commercial.

**Le sénateur Macquarrie:** Avant de céder la parole, j'aimerais dire quelque chose, peut-être, Son Excellence l'ambassadeur pourra prendre note. J'ai remarqué qu'au cours des dernières années, une des choses qui a été appréciée dans ce pays est l'adresse aux deux Chambres qu'a prononcée le président du Mexique. J'espère que cela constituera un précédent.

**Le sénateur Olson:** Monsieur Ibarra, j'ai trouvé intéressantes certaines des observations que vous avez faites et, en particulier, certaines expressions que vous avez employées. Par exemple, vous avez parlé de «glories passées» et vous avez dit qu'il est trop simpliste de faire allusion aux erreurs du passé. Je crois que vous avez également dit que les prêteurs devraient modifier leur attitude ou leur comportement. Je ne suis pas certain que vos explications visaient les situations que vous avez mentionnées, par exemple, un plus grand accès aux marchés; un certain amortissement de la dette et une diminution des taux d'intérêt. Je reconnais qu'il est simpliste d'expliquer la situation en disant que les prêteurs et les emprunteurs ont commis des erreurs dans le passé.

Avez-vous d'autres recommandations concernant les changements à apporter au comportement des prêteurs, en dehors de celles que vous avez décrites dans ces trois propositions de solution?

**M. Ibarra:** Il y aurait peut-être quelque chose à ajouter. Les quatre ou cinq principaux changements de comportement des prêteurs dont j'ai parlé sont les plus importants. Ce qu'il faut vraiment, c'est s'entendre sur la façon dont nous allons organiser la division internationale du travail à l'avenir. Les avantages comparatifs ne sont plus basés sur les ressources d'un pays par rapport à un autre. De nos jours, les moyens de production se trouvent à peu près partout dans le monde.



## [Text]

It is important, then, to organize a division of labour in which every one of the countries could benefit. At least, it is important to have a proper share divided among all the producers.

Therefore, we need new rules which should be agreed upon mainly through negotiations. They are not going to be the product of some market processes because now everything can be produced everywhere. That is the main reason behind the need for a new international economic order, or at least for new rules that govern international economics. Of course, that lies far ahead of us.

In the meanwhile, we must recognize some basic facts. It is a fact that the Latin American countries do not have the resources and, therefore, cannot afford to fully pay the debt. We must also recognize that there is a reversal in the financial flow. Now Latin America, instead of having some extra resources for development coming from the industrial nations, must remit its savings to the industrial centres. That has to be stopped, otherwise we will not have growth in Latin America and the debt problem cannot be solved. That is a very large issue, but I just wanted to mention some practical steps for the short or medium term.

**Senator Olson:** Yes, I understand that and I agree with you. I think that you and some of the people with whom you have been studying this problem indicate that you are trying to find some means by which to resume trading and not to allow the debt service charges to bring all of the trading with these countries that are carrying the debt to a halt. If that is not done, there is no hope. If the trading goes down, it may exacerbate rather than help the problem.

One other thing I am interested in, however, is whether you believe there ought to be some changes made to the rules. After all, what we are talking about respecting most of the Latin American debt is debt servicing that has been arranged by the private sector banking industry. Yet not long ago, when we attended a meeting with some United States congressmen, both senators and members of the House of Representatives indicated that they were not prepared to let any large American bank go under, as they did with the Continental of Illinois and as we have done with two banks in Canada, although they were not particularly large banks.

If you accept the argument that the public treasury is ultimately responsible for the bigger banks in the United States and in Canada—and there have been two demonstrations of that—do you think we ought to overhaul the rules and regulations governing the private banks so that they do not get into this difficulty? If the public purse is ultimately responsible anyway, perhaps the politicians ought to set the rules so as to avoid the banks getting into these difficulties.

**Mr. Ibarra:** I quite agree with you. There is a need to change the rules somewhat. But still, in my opinion, that is not the main problem. The main problem is to create the political will so that very able men could change the rules. The political will is still not there, at least in my opinion. You see, the feel-

## [Traduction]

Aussi, il importe d'organiser une division du travail qui bénéficie à tous les pays. Du moins, il importe que chaque producteur reçoive sa juste part.

Par conséquent, il faudrait négocier de nouvelles règles. Elles ne résulteront pas de certaines règles du marché, car on peut maintenant produire de tout un peu partout. C'est la principale raison pour laquelle on a besoin d'un nouvel ordre économique international, ou tout au moins, de nouvelles règles qui permettent de régir l'économie internationale. Evidemment, ce n'est pas pour demain.

En attendant, nous devons tenir compte de faits fondamentaux. D'abord, les pays d'Amérique latine n'ont pas les ressources et, par conséquent, la possibilité de payer entièrement leurs dettes. Il faut également reconnaître qu'il se produit actuellement une inversion des mouvements financiers. L'Amérique latine, au lieu de recevoir des pays industriels des ressources supplémentaires pour son développement doit leur remettre son épargne. Il faut mettre fin à cette situation, sinon elle compromettra la croissance de l'Amérique latine et le problème de l'endettement ne pourra être résolu. C'est une question très complexe, mais je tenais simplement à mentionner certaines étapes pratiques à court et à moyen termes.

**Le sénateur Olson:** Oui, je comprends cela, et je suis d'accord avec vous. Je crois que vous-mêmes et certaines des personnes avec lesquelles vous avez étudié ce problème avez dit que vous tentiez de trouver des moyens de relancer les échanges commerciaux et de ne pas permettre aux coûts du service de la dette de paralyser tous les échanges commerciaux avec les pays endettés. Sans cela, il n'y a aucun espoir. Si les échanges commerciaux continuent de périlcliter, le problème risque de s'aggraver au lieu de s'atténuer.

Un autre point qui m'intéresse, toutefois, c'est de savoir si vous croyez qu'il faudrait apporter des modifications aux règles. Après tout, en ce qui concerne les pays de l'Amérique latine, il s'agit du service de leurs dettes, dont les modalités ont été établies par les banques privées. Or, lors d'une récente rencontre avec des membres du Congrès des États-Unis, les sénateurs et les membres de la Chambre des représentants ont déclaré qu'ils n'étaient pas disposés à laisser une grosse banque américaine faire faillite, comme ce fût le cas chez eux de la *Continental of Illinois*, et alors qu'au Canada il s'agissait de deux banques, de moindre importance toutefois.

Si vous acceptez l'argument selon lequel le Trésor public est en dernier ressort responsable des grandes banques aux États-Unis et au Canada, et il y a deux exemples qui le démontrent, croyez-vous qu'il faudrait réviser les règles concernant les banques privées de manière qu'elles ne puissent se retrouver dans ce genre de situation difficile? Si le Trésor public est l'ultime responsable, les hommes politiques devraient peut-être établir des règles qui empêchent les banques de se retrouver en difficulté.

**M. Ibarra:** Je suis tout à fait d'accord avec vous. Il faudrait modifier les règles d'une façon ou de l'autre. Mais je le répète, ce n'est pas là, à mon avis, le principal problème. Le principal problème consiste à susciter la volonté politique qui permettra à des hommes compétents de changer les règles. A mon avis, la

[Text]

ings of the U.S. Congress are very confusing. On the one hand, for instance, liberals are very much against bailing out irresponsible banks, or so they say, while, on the other hand, conservatives are very much against bailing out irresponsible governments. Therefore, on both accounts, you cannot achieve the necessary political will to find the proper solution.

Still, however, while this is going on, you will find that, in the process, something is being done. Now, for instance, the World Bank is giving extra loans to Latin America. In my days as minister, Mexico had a ceiling, let us say, of \$800 million from the World Bank, and there was a similar ceiling that applied to Brazil. The loans extended by the World Bank to Brazil last year amounted to something a little in excess of \$2 billion. Therefore, in a sense, there is a shift from the commercial banks to the multilateral institutions in terms of who is making the loans to Latin America. Of course, it is very discreet, but the process is going on.

If I may repeat myself, the debt problem in Latin America requires the political will before it will be solved. It must be recognized to be a matter of urgency and one that could deeply affect the relations between north and south.

**Senator Olson:** Another complicating factor in the American situation is that, while they recognize that they are probably ultimately responsible for bank support so that the banks do not fail, there is what I suppose is a growing protectionist attitude there that would prevent increased trading relations or, in other words, the capability to earn what is needed to take care of debt service charges. I think you said that you needed increased access to commodity markets. Is it only commodity markets or does it go a little further than that? For example, some of the European and Japanese access to these markets has been very restrictive, yet, as you have explained, they are the beneficiaries of some of these shifts that have taken place in the financial markets around the world.

**Mr. Ibarra:** I say that what we need is increased access to both commodity and financial markets. However, in connection with the commodity markets, of course, we are very much against protectionism in the industrialized countries, because there is a very strong asymmetry between the behaviour of the world centres and the behaviour of Latin America. Protectionism in Latin America does not mean buying less, it means buying the same, with a different structure, while protectionism in the world centres means buying less in Latin America or in the developing world. That has a diminishing effect on the entire world trade. That is a very important difference. Of course, we are against some measures that have been taken by the European countries. Take sugar, for example. They are subsidizing sugar production and sugar sales abroad. Now the international price of sugar is, let us say, one-half to one-third of the cost of production in Latin America. Everybody is losing money except those who can sell in the American market.

[Traduction]

volonté politique fait encore défaut. L'attitude du Congrès américain demeure ambiguë. D'une part les Libéraux sont tout à fait opposés au renflouement de banques irresponsables, du moins c'est ce qu'ils prétendent, mais par ailleurs les Conservateurs sont contre le renflouement des gouvernements irresponsables. Par conséquent, dans l'un ou l'autre cas, la volonté politique nécessaire pour trouver la solution appropriée fait défaut.

Pourtant, malgré cette situation, des choses se font. Par exemple, la Banque mondiale accorde un prêt supplémentaire à l'Amérique latine. A l'époque où j'étais ministre, le Mexique avait une limite de crédit, disons de 800 millions de dollars, auprès de la Banque mondiale, et il en était de même pour le Brésil. Les prêts consentis par la Banque mondiale au Brésil l'année dernière ont dépassé les 2 milliards de dollars. Par conséquent, en un sens, il se produit un transfert, des banques commerciales aux institutions multilatérales, en ce qui concerne les prêteurs aux pays d'Amérique latine. Bien entendu, cela se fait discrètement, mais le processus suit son cours.

Au risque de me répéter, le problème de l'endettement de l'Amérique latine ne pourra être résolu que s'il existe la volonté politique de le résoudre. Il faut reconnaître le caractère urgent de ce problème qui pourrait affecter profondément les relations entre le Nord et le Sud.

**Le sénateur Olson:** Un autre facteur vient compliquer la situation aux États-Unis: c'est que même s'ils reconnaissent qu'il sont responsables en dernier ressort du soutien des banques, de façon à leur éviter la faillite, il existe un sentiment protectionniste croissant qui pourrait faire obstacle à l'accroissement des échanges commerciaux ou, en d'autres termes, à la capacité d'obtenir ce qu'il faut pour assurer le service de la dette. Vous avez dit, je crois, qu'il faudrait vous faciliter l'accès aux marchés des produits. S'agit-il uniquement de ce type de marché ou de plus que cela? Par exemple, certains pays d'Europe et le Japon ont limité considérablement l'accès des produits à leurs marchés; or vous expliquez qu'ils ont été les bénéficiaires de certains des changements qui sont survenus sur les marchés financiers du monde entier.

**M. Ibarra:** Il nous faut un accès plus grand au marché des produits et au marché financier. Toutefois, en ce qui concerne le marché des produits, nous sommes évidemment contre la protectionnisme dans les pays industrialisés, car il existe une asymétrie considérable entre le comportement des centres mondiaux et celui de l'Amérique latine. Le protectionnisme en Amérique latine ne signifie pas acheter moins, mais acheter autant dans le cadre d'une structure différente, alors que le protectionnisme des grands pays industrialisés signifie acheter moins en Amérique latine ou dans les pays en voie de développement. Cette attitude entraîne une diminution des échanges commerciaux dans le monde entier. C'est là une différence très importante. Évidemment, nous sommes tout à fait contre certaines mesures prises par les pays européens. Prenons par exemple le sucre. Ils subventionnent la production et les ventes du sucre à l'étranger. A l'heure actuelle, le prix international du sucre est, disons, la moitié ou le tiers du prix à la production en Amérique latine. Tout le monde perd donc de l'argent, sauf ceux qui vendent sur le marché américain.



## [Text]

Therefore, there is not only the need to lessen the protectionist measures of the world centres, there is also the need to apply the same treatment to all of the developing nations. Once you say that, you have to recognize that there are some problems. For example, the access to the U.S. market is limited by the fact that the U.S. economy is running a huge deficit. So it is hard to gain more access to that market when they are importing more than they are exporting to the world. Then there are important structural imbalances in the world economy that should be corrected before we can really have proper access to the commodity markets.

**The Chairman:** Thank you, Senator Olson. Senator MacEachen?

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I want to join in thanking Mr. Ibarra for his presentation and for spending this time with us. I would like some clarification on some of the points which Mr. Ibarra has made.

In reply to the question of Senator Macquarrie as to what a country like Canada could do in the situation, Mr. Ibarra said that we could convince or help to convince our colleagues or the Western industrialized world of the necessity of a general framework of policy. I am sure that Mr. Ibarra has something very definite in mind when he uses that expression.

We had a visit and very interesting testimony from the managing director of the International Monetary Fund. He, of course, described the existing policy process by which the IMF dealt with the debt question. In order to make my question pointed, I guess I would like to know what would this new general framework of policy contain that would be different from the present practices of the IMF?

**Mr. Ibarra:** I will try to answer that. The IMF conditionality is focused on short-term adjustments, and adjustments also focused on the demand side. So, in a general sense, they are saying that, if you have a payment imbalance, you should either export more or import less. In order to do that, you should diminish public spending, raise interest rates and reduce the credit flow to your economy. Of course, somebody has to pay for the adjustments. Let us make the workers pay for it. Why the workers? If the workers do not pay for the price of adjustments, we will have less savings and less investments to prepare us for the next stage in the growth of the economy.

So, in a sense, the approach of the International Monetary Fund covers only one part of the problem, the management of the demand side in the short term. However, in order to solve the debt problem, you need basically not to import less, but to export more. In order to export more, taking the view of the developing countries, you need to have more industrial facilities to export. You need the resurgence of resources to create new possibilities for exports. You cannot depend on the selling of traditional products, because those are products which are facing more and more problems in the foreign markets.

You need to take a different approach. You have to select products which have a high elasticity of growth; that is to say, they will expand very rapidly. So there is the need to create a

## [Traduction]

Par conséquent, il faut non seulement atténuer les mesures protectionnistes dans les centres mondiaux, mais aussi accorder un traitement identique à tous les pays en voie de développement. Cela dit, des problèmes subsistent. Par exemple, l'accès au marché américain est restreint à cause du déficit considérable de l'économie américaine. Il est donc difficile de l'augmenter si les États-Unis importent plus qu'ils n'exportent. On constate dès lors, dans l'économie mondiale, un déséquilibre structurel grave auquel il faudrait remédier pour pouvoir véritablement accéder aux marchés des produits.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Olson. Sénateur MacEachen?

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, je tiens moi aussi à remercier M. Ibarra pour son exposé et pour le temps qu'il nous a consacré. J'aurais quelques questions à poser ou quelques éclaircissements à demander sur certains des points dont a parlé M. Ibarra.

En réponse à la question du sénateur Macquarrie concernant ce que pourrait faire le Canada, M. Ibarra a dit que nous pourrions convaincre ou aider à convaincre nos collègues du monde industrialisé occidental de la nécessité d'établir un cadre d'action général. Je suis sûr que M. Ibarra a une idée précise en tête quand il emploie cette expression.

Nous avons eu la visite et entendu le témoignage très intéressant du directeur général du Fonds monétaire international. Évidemment, il a décrit les moyens qu'utilise actuellement le FMI pour régler le problème de l'endettement. Pour être plus précis, j'aimerais savoir en quoi ce nouveau cadre d'action général différerait des pratiques actuelles du FMI?

**M. Ibarra:** Je vais essayer de répondre. Les conditions limitatives du FMI sont basées sur les ajustements à long terme et ces ajustements visent la demande. De sorte que, de façon générale, s'il y a un déséquilibre de la balance des paiements, il faut exporter plus ou importer moins. Pour cela, il faut diminuer les dépenses publiques, hausser les taux d'intérêt et réduire l'apport de crédit à l'économie. Bien entendu, quelqu'un doit faire les frais des ajustements. Faisons payer les travailleurs. Pourquoi les travailleurs? Parce que sinon, il y aura moins d'épargne et moins d'investissement pour se préparer à l'étape suivante de la croissance de l'économie.

Aussi, en un sens, la démarche du Fonds monétaire international ne touche qu'une partie du problème, la gestion de la demande à court terme. Toutefois, pour résoudre le problème de l'endettement, il faut essentiellement non pas importer moins, mais exporter davantage. Pour pouvoir exporter plus, du point de vue des pays en voie de développement, il faut avoir davantage d'entreprises. Il faut de nouvelles ressources pour créer de nouvelles possibilités d'exportations. On ne peut compter sur la vente des produits traditionnels car ce sont ceux qui se buttent à de plus en plus de difficultés sur les marchés extérieurs.

Il faut adopter une ligne de conduite différente. Il faut exporter les produits qui ont une élasticité de croissance élevée, c'est-à-dire très rapide. Aussi, il faudrait créer une nouvelle



[Text]

new structure of the Latin American exports that implies the switching of resources and the consolidation of new activities. That is a rather hard job, not just because of internal factors but because you have to compete in an external environment in which everyone is trying to do the same. That will take perhaps 10 years or more. But these agreements for structural adjustment on the supply side are almost not taken into consideration in the rules established by the IMF.

The World Bank is now coming into the picture. They recognize that we not only need short-term adjustments, but we also need some structural adjustments. They are willing to give us some money for that purpose. But the World Bank is establishing a new set of conditionality rules. Now, we have conditionality by the IMF, conditionality by the World Bank, and the process goes on. The bilateral agencies are also establishing their own conditionality. So after a while you end up with so many rules of conditionality and cross-conditionality that you give the government no leeway to decide a proper adjustment policy well adapted to their internal needs.

That is why we need, as you mentioned, a general framework of policy, in order to take into consideration all of these problems and to find a proper solution which will give the government the manoeuvring margins, in order to organize the economic policy.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, may I follow up with a question?

**The Chairman:** Please do.

**Senator MacEachen:** I noted, Mr. Ibarra, that in your statement you did not stress very much the oil price situation. I guess what I am trying to find out from you is whether Mexico or yourself personally has a view with respect to the operation of the oil price market. Without going into the history, it is clear that it has been somewhat of a rollercoaster. The recent rapid decrease in the price of oil has had a devastating, shall I say, impact on Mexico and on other countries, oil suppliers.

I have said here on another occasion that the decrease in the price of oil to Mexico was equivalent to an unwanted drastic devaluation of the currency, without any of the benefits of a devaluation. We have put so much stress recently—and I think rightly—on attempting to moderate the price of the American dollar. We do not feel that it can operate solely at random. Countries have concerted to moderate the price of the American dollar.

Why is it that nothing is being done with respect to the price of oil? Do you have any views on this? Do we let it go up and down without any international supervision or co-ordination, with the disastrous impacts it will have on various economies some day. At present the Europeans obviously are delighted; the Japanese are delighted; parts of North America are delighted and other parts are very sorely pressed; and countries like Mexico are devastated. Maybe in a few years the price of oil will go up again. In fact, some people say it is bound to go up. The industrialized countries, then, will be weeping, as they did when the OPEC cartel operated.

[Traduction]

structure pour les exportations de l'Amérique latine et, pour cela, il est très important de changer de ressources et de grouper les nouvelles activités. C'est une tâche ardue, non seulement en raison des facteurs internes, mais à cause de la concurrence dans un environnement extérieur où tous les autres font de même. Elle demandera sans doute 10 ou 20 ans. Dans ce contexte, les règles établies par le FMI ne tiennent à peu près pas compte des ajustements structurels de l'offre.

La Banque mondiale entre maintenant en scène. Elle reconnaît qu'il faut non seulement des ajustements à court terme, mais aussi des ajustements structurels. Elle est prête à nous avancer des fonds à cette fin, mais elle établit un nouvel ensemble de règles de conditionnalité. Le FMI et la Banque mondiale en établissent maintenant, et le processus suit son cours. Les organismes bilatéraux font de même. Après un certain temps, on se retrouve avec tellement de règles et de contre-règles de conditionnalité, que le gouvernement n'a plus la liberté voulue d'adopter une politique d'ajustement conforme à ses besoins.

C'est pourquoi il faut, comme vous l'avez mentionné, un cadre d'action général différent, qui tienne compte de ces problèmes et qui laisse au gouvernement la marge de manœuvre nécessaire pour organiser sa politique économique.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, puis-je poser une question?

**Le président:** Je vous en prie.

**Le sénateur MacEachen:** J'ai noté, Monsieur Ibarra, que vous n'insistez pas beaucoup sur la situation du prix du pétrole dans votre exposé. Ce que j'essaie de savoir, c'est si le Mexique ou vous personnellement avez une opinion sur le fonctionnement du marché du pétrole et du comportement des prix. Sans revenir trop loin en arrière, on voit bien que les fluctuations ont été très fortes. La chute abrupte du cours du pétrole ces derniers mois a eu des répercussions destructrices sur le Mexique et sur d'autres pays producteurs.

J'ai déjà dit, lors d'une autre séance du comité, que pour le Mexique, la baisse du prix du pétrole avait des effets aussi désastreux qu'une forte dévaluation du peso sans en comporter aucun des avantages. Ces derniers temps, nous avons beaucoup insisté—à juste titre, je crois—sur la nécessité de réduire la valeur du dollar américain. Nous estimons que nous ne pouvons le laisser fluctuer sous le seul effet du hasard. Divers pays se sont concertés pour y arriver.

Comment se fait-il qu'on ne fasse rien pour stabiliser le prix du pétrole? Avez-vous une opinion à ce sujet? Devons-nous le laisser monter et descendre, sans exercer la moindre surveillance ou coordination internationale, en dépit des effets désastreux que cela aura un jour sur l'économie de divers pays? Pour l'instant, les Européens sont, de toute évidence, ravis de cette baisse, ravis de même que les Japonais et une partie de l'Amérique du Nord, alors que d'autres pays en souffrent beaucoup et que certains, comme le Mexique, font face à une véritable catastrophe. Le prix du pétrole augmentera peut-être de nouveau dans quelques années. En fait, certains disent que c'est inévitable. Lorsque cela arrivera, les pays industrialisés

[Text]

I find, I must say, what lacks in international dialogue on the economy is what to do about this item called oil, which is almost as important as the American dollar now.

**Mr. Ibarra:** I entirely agree with you. The reduction of the oil prices have been having devastating effects on the Mexican economy. That is quite true. Oil exports represent roughly two-thirds of Mexican exports. The problem is quite an acute one. Even though I am not a member of the Mexican government at the moment, I know that it has been making strong efforts to achieve some sort of co-ordination in the oil market. The problem is mainly one of lack of co-ordination between north and south. There is a price war going on, let us say, between the Arab countries and some of the Northern European producers. Who will put up the strongest resistance, I do not know. The plain fact is that something should be done collectively among all the nations involved to solve this instability in the market. I believe that there should be some equilibrium between oil prices and industrial production. After looking at trends over a long period of time, it is very hard to overlook the fact that in the next decade oil prices will recover to almost where they were previously. Why? Because once you have achieved all the savings and economies in oil used as input in production, industrial growth in the world will still require more and more oil. So anybody forecasting the oil market of the future can only conclude that in the next decade prices will rise.

Therefore, if you maintain artificially low oil prices, it will create difficulties. It will slow the pace of technological innovation and to shift the energy base of the industrial world to new resources. This shift is needed to change the industrial base of the world, to accommodate new technologies and to make it possible to spread industrialization throughout the world. With the present technology, there is no hope for the developing world to industrialize at the same level as the industrialized world. The reason is very simple. Because of environmental restrictions, it cannot be done. The world needs to shift to a new energy base.

**Senator MacEachen:** Are you thinking of nuclear energy?

**Mr. Ibarra:** Perhaps nuclear and perhaps some other type of energy.

**Senator Hicks:** What can it be if it is not nuclear, considering our present knowledge and technology?

**Mr. Ibarra:** Solar energy, for instance. It will be a very slow process, but a necessary one. If we maintain low oil prices it will inhibit the process of change. It is quite clear that artificially low oil prices will not be beneficial to the transformation of the world economy. That is the point I wanted to make. In a sense, reaching equilibrium in the oil market involves a problem of supply and demand and a problem of co-ordination,

[Traduction]

grinceront des dents comme lorsque le cartel des pays de l'OPEP s'est constitué.

Je dois dire qu'à mon avis, ce qui manque dans le dialogue international sur l'économie, ce sont des entretiens sérieux sur ce qu'il convient de faire au sujet du pétrole dont le cours est, à l'heure actuelle, presque aussi important que celui du dollar américain.

**M. Ibarra:** Je suis entièrement d'accord avec vous. La baisse des prix du pétrole a eu des conséquences désastreuses sur l'économie du Mexique. C'est tout à fait vrai. Le pétrole représente approximativement les deux-tiers des exportations du Mexique. Le problème est très grave. Je ne fais pas partie du gouvernement à l'heure actuelle, mais je sais qu'il s'est grandement efforcé d'arriver à une certaine coordination du marché du pétrole. Le problème tient surtout au manque de coordination entre le Nord et le Sud. Les pays arabes et certains pays producteurs du nord de l'Europe se livrent une guerre des prix. J'ignore qui résistera le plus longtemps. Mais le fait est que tous les pays concernés devraient s'employer collectivement à stabiliser le marché du pétrole. A mon sens, il devrait y avoir un certain équilibre entre le prix du pétrole et la production industrielle. Quand on étudie l'évolution des tendances sur un grand nombre d'années, il est très difficile d'ignorer le fait qu'au cours de la prochaine décennie, le prix du pétrole remontera presque à son niveau d'avant la crise. Pourquoi? Parce qu'une fois qu'on aura investi dans la production toutes les économies réalisées grâce à la chute des cours, la croissance industrielle que cela entraînera dans le monde entier fera augmenter la demande de pétrole. Par conséquent, quiconque s'aventure à prévoir l'évolution à venir du marché ne peut que conclure que les prix vont augmenter au cours des dix prochaines années.

Par conséquent, si on maintient les prix à un niveau artificiellement bas, cela va causer des problèmes énormes. Cela va ralentir de beaucoup le rythme de l'innovation technologique et de la conversion des pays industrialisés à de nouvelles formes d'énergie. Sans cette conversion, il sera impossible de modifier la base industrielle mondiale pour utiliser la nouvelle technologie et industrialiser les pays qui ne le sont pas. La technologie actuelle enlève aux pays en voie de développement tout espoir d'atteindre le même niveau d'industrialisation que les pays occidentaux. La raison en est très simple: c'est impossible à cause des obstacles relatifs à l'environnement. Le monde doit maintenant se tourner vers de nouvelles formes d'énergie.

**Le sénateur MacEachen:** Songez-vous à l'énergie nucléaire?

**M. Ibarra:** Peut-être, mais pas uniquement à celle-là.

**Le sénateur Hicks:** Compte tenu de nos connaissances et de la technologie actuelles, à quelle autre forme d'énergie pensez-vous?

**M. Ibarra:** A l'énergie solaire, par exemple. Ce processus sera très lent, mais il est nécessaire. Si les prix du pétrole restent bas, cela dissuadera les pays de rechercher d'autres formes d'énergie. Il est évident que de maintenir artificiellement les prix du pétrole à un bas niveau ne sera pas propice à la transformation de l'économie mondiale. C'est à cela que je voulais en venir. En un sens, on n'équilibrera le marché du pétrole



[Text]

reasoning and negotiation between the countries involved. We have been unable to reach such an agreement.

**Senator Rowe:** The witness said that time is running out for Latin America. It is now nearly four years since the International Monetary Fund met in, I believe, Toronto. It was at that meeting that the plight of Mexico and Latin America and several other countries came to light and struck us with tremendous force. In spite of all those dire predictions at the time for Mexico and Latin America, the economic world or the financial world is still here. I wonder if the witness could elaborate on this business of "time running out." What are we thinking of here? Is it six months time, two years time, four years time or what? Also, what are the witnesses feelings about when time does run out? What will happen at that point? What are the implications?

**Mr. Ibarra:** It is very hard to forecast when we will have a major social crisis in Latin America. When I say that we are running out of time, I am thinking of, for example, the workers in Mexico who now have 40 per cent less purchasing power than they had previously. How much more they can stand, I do not know. I am not speaking about a serious social upheaval in Latin America. The scenario I foresee is this: Between the governments and the people of Latin America there will develop more and more cleavages, because the governments have a commitment to increase the standards of living for the populations and they are unable to do so. As a result Latin American societies will become less and less easy to govern. That is one point. The other point is that some cleavages should appear in the relationships between the governments of the north and the governments of the south. For instance, if the Latin American governments do not have access to the commodity or financial markets, they will be forced gradually to resort to import substitution policies and inward-looking strategies, not because they want that, but because they are forced to. Therefore there will be, perhaps, less leadership of the western countries in Latin America; more inward-looking strategies; less involvement with a trades and international economy and perhaps social unrest and difficulties within the Latin American societies. Those are, in my opinion, the risks involved.

**Senator Rowe:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. Senator Bosa?

**Senator Bosa:** Mr. Chairman and Mr. Ibarra, the IMF and other creditors have urged Mexico to privatize some of its state-owned companies. There is also a suggestion by the Mexican government to the banks to swap shares in these companies in exchange for equity; in other words, in exchange for debt. There are a series of questions that give rise to that proposition: Firstly, that Mexico has very stringent investment regulations; secondly, are these state-owned companies in a viable position or is Canada swapping shares for red ink; in other words, are we losing money by this move? I would therefore ask you if the Government of Mexico is intending to relax its investment restrictions. In other words, has this initiative

[Traduction]

qu'en résolvant le problème de l'offre et de la demande et que si les pays producteurs coordonnent la production en se montrant raisonnables et en négociant. Jusqu'à maintenant, ils n'y sont pas parvenus.

**Le sénateur Rowe:** Le témoin a dit qu'il sera bientôt trop tard pour l'Amérique latine. Il y a déjà presque quatre ans que le Fonds monétaire international s'est réuni; je crois que c'était à Toronto. C'est lors de cette réunion que nous avons appris, avec un profond désarroi, la situation du Mexique, de l'Amérique latine et de plusieurs autres pays. En dépit de toutes les prédictions pessimistes faites à l'époque au sujet du Mexique et de l'Amérique latine, rien n'a changé dans le monde économique et financier. Le témoin pourrait-il nous expliquer ce qu'il voulait dire par «il sera bientôt trop tard». A quoi pense-t-il au juste? Sera-t-il trop tard dans six mois, dans deux ans ou dans quatre ans? En outre, que va-t-il se passer, selon le témoin, lorsque l'échéance arrivera? Quelles sont les conséquences à redouter?

**M. Ibarra:** Il est très difficile de prévoir quand une crise majeure surviendra en Amérique latine. Quand je dis qu'il sera bientôt trop tard, je pense, par exemple, aux travailleurs mexicains dont le pouvoir d'achat a maintenant baissé de 40 p. 100. J'ignore combien de temps ils pourront tenir à ce rythme-là. Je ne parle pas d'un grand bouleversement social qui secouerait l'Amérique latine. Je crains plutôt que les gouvernements et les peuples d'Amérique latine s'éloignent de plus en plus les uns des autres, parce que les gouvernements se sont engagés à améliorer le niveau de vie des populations et qu'ils en seront incapables. En conséquence, les sociétés latino-américaines seront de plus en plus difficiles à gouverner. En outre, un clivage apparaîtra entre les gouvernements du Nord et ceux du Sud. Par exemple, si les gouvernements d'Amérique latine n'ont pas accès aux marchés des denrées et des capitaux, ils seront progressivement forcés de recourir à d'autres solutions que l'importation et à se replier sur eux-mêmes dans leurs stratégies, non parce que c'est ce qu'ils voudront, mais parce qu'ils n'auront pas le choix. Les pays accidentaux auront peut-être moins d'influence, alors, en Amérique latine; cette dernière se repliera sur elle-même et participera moins aux échanges commerciaux et à l'économie internationale, et les sociétés latino-américaines connaîtront peut-être l'agitation et les problèmes sociaux. Voilà les risques que nous courons, à mon avis.

**Le sénateur Rowe:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie. Sénateur Bosa, vous avez la parole.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président et monsieur Ibarra, le FMI et d'autres créanciers ont demandé instamment au Mexique de privatiser certaines de ses sociétés d'État. Le gouvernement de votre pays a également proposé aux banques d'échanger des actions de ces sociétés contre des fonds réalisables ou, autrement dit, contre une partie de sa dette. Cette proposition fait intervenir plusieurs considérations: d'abord, les investissements sont très sévèrement réglementés au Mexique; deuxièmement, il faut savoir si ces sociétés d'État sont rentables ou si le Canada perdra au change. Je voudrais donc vous demander si le gouvernement du Mexique a l'intention d'assouplir son régime de restrictions de l'investissement. En d'autres



[Text]

taken place or is it at the discussion stage, or are there are actually any cases that have occurred?

**Mr. Ibarra:** Let me say this: The Mexican government has relaxed some of the foreign investment restrictions, not as a matter of law but as a matter of practice. That is one point. The second point is that the Mexican government is trying to sell many—not all and perhaps not high-priority public enterprises, but some of them. I suppose the number is around 200 public enterprises. However, my feeling is that the Mexican government is doing so because there is a very acute external pressure expressed perhaps not so much in economic terms but in ideological terms. Let me say why: If you try to buy the central of the 100 largest private Mexican enterprises registered in the stock market in Mexico City, theoretically you can do so, let's say with \$500 million. However, the Mexican debt is roughly \$100 billion, so selling Mexican enterprises does not represent a complete solution. Perhaps it will help a little, but the solution needs a different approach.

The second problem is this: The direct foreign investment is pro-cyclical. That is to say, when Mexico is experiencing a boom, private foreign investment is coming in very rapidly but when our countries in Latin America are in trouble, private foreign investment is not coming in. According to the Mexican theories, private foreign investment is now less than 25 per cent of what it was at the end of the last decade. Therefore, you cannot expect much by trying to increase the private capital flows in direct investment, because it is a well-established pro-cyclical pattern there. Therefore, I suppose the answer is not so much in terms of selling public enterprises or in selling participation of shares of the Mexican enterprises, but a great deal more, as I have stated, in terms of increasing the trade and the access to the Latin American commodities, and of course in recognizing that, so far, the debt problem cannot be solved without some concessions on the part of the lenders.

**Senator Bosa:** Mexico nationalized all of its banks in 1982, I believe, or 1983. Since the banks have been nationalized, is there more control in the flight of capital, or what kind of an impact does the flight of capital have on Mexico's foreign debt? In other words, can it be determined how much capital has fled Mexico since the economic crisis hit the western world?

**Mr. Ibarra:** In accordance with the figures estimated by the World Bank, in the last three years the flight of capital from Mexico amounts to roughly some \$24 billion, and that is very important. However, I would like to say that this phenomena of capital flight is not so easy to interpret. On the one hand, the capital flight in Latin America reflects one very important change—

**Senator Bosa:** Latin America or Mexico?

**Mr. Ibarra:** In Mexico or Latin America. It reflects the integrational process of the financial markets. The treasuries of Mexican or Latin American companies and the portfolios of people who are saving in Latin America can benefit from the

[Traduction]

termes, ce programme est-il déjà adopté ou en est-il encore à l'étape de la discussion? Certains échanges ont-ils déjà eu lieu?

**M. Ibarra:** Je peux vous dire ceci: le gouvernement du Mexique a supprimé certains obstacles à l'investissement étranger, non par des mesures législatives, mais dans la pratique. Deuxièmement, il essaie de vendre beaucoup d'entreprises publiques, pas toutes et peut-être pas non plus les plus importantes, certes, mais certaines d'entre elles. Je crois qu'environ 200 entreprises sont visées. Cependant, j'ai l'impression que le gouvernement agit ainsi à cause de très fortes pressions exercées sur lui à l'étranger, moins sur le plan économique qu'idéologique. Je vais vous dire pourquoi: si vous essayez de prendre des participation majoritaires dans une centaine des plus grandes entreprises privées mexicaines cotées à la bourse des valeurs mobilières de Mexico, en théorie, vous pourriez le faire avec, disons, 500 millions de dollars. Mais comme la dette du Mexique est d'approximativement 100 milliards de dollars, la vente de ces entreprises ne représente pas une solution complète. Cela aiderait peut-être un peu, mais cela ne réglerait certainement pas le problème.

Le deuxième problème est celui-ci: l'investissement étranger direct est procyclique, c'est-à-dire que lorsqu'il y a une vague de prospérité au Mexique, l'investissement privé provenant de l'étranger est considérable alors que lorsque les pays d'Amérique latine éprouvent des difficultés, la source d'investissement privé étranger se tarit. Selon les théories mexicaines, l'investissement privé étranger représente à l'heure actuelle moins de 25 p. 100 de ce qu'il était à la fin de la dernière décennie. Par conséquent, à cause de cette tendance procyclique bien enracinée, il ne faut pas compter résoudre le problème en accroissant l'apport de capitaux privés étrangers sous forme d'investissements directs. J'imagine donc que la solution ne consiste pas tant à vendre des entreprises publiques ou des actions d'entreprises mexicaines, mais beaucoup plus, comme je l'ai dit, à accroître le commerce et l'accès aux marchandises d'Amérique latine et, évidemment, à reconnaître que jusqu'à maintenant, il a été impossible de résoudre le problème de l'endettement sans concessions de la part des créanciers.

**Le sénateur Bosa:** Le Mexique a nationalisé toutes ses banques en 1982, je crois, ou en 1983. Contrôle-t-il mieux l'exode des capitaux depuis ou plutôt quelles répercussions l'exode des capitaux a-t-il sur la dette étrangère du Mexique? En d'autres termes, est-il possible de savoir combien de capitaux sont sortis du Mexique depuis la crise économique qui a frappé le monde occidental?

**M. Ibarra:** Selon les estimations de la Banque mondiale, 24 milliards de dollars environ sont sortis du Mexique au cours des trois dernières années, une somme très considérable. Cependant, je tiens à dire que le phénomène de l'exode des capitaux n'est pas aussi facile à interpréter. D'un côté, celui qui s'est produit en Amérique latine traduit un changement très important...

**Le sénateur Bosa:** De l'Amérique latine ou du Mexique?

**M. Ibarra:** De l'un ou l'autre. Il traduit le processus d'intégration des marchés financiers. Les trésoreries des entreprises mexicaines ou latino-américaines et les épargnants d'Amérique latine qui ont des portefeuilles d'investissement peuvent tirer

[Text]

opportunities to buy into the very complex, sophisticated portfolios for investment and savings in the most advanced financial markets, so there is an integrational process. People in Latin America save, and part of their savings are deposited in the international financial community. Before this crisis, the international financial community gave loans, thus completing the financial circle. What is happening now is that savings are going out, but money is not coming back in as loans and that is more than just a flight of capital through lack of confidence. It is a problem of integrating the financial systems all over the world, and then interrupting the flow in one direction.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, Mr. Ibarra referred in his presentation, and also in his answers to questions, to the fact that the Latin American countries or the developing countries need access to the markets of the industrialized countries. If I recall my figures correctly, Canada exports something like \$400 million to \$500 million per year in goods to Mexico but Mexico exports to Canada \$1.5 billion per year. In addition, the present government has relaxed the quotas on shoe imports, which benefits Mexico. I do not know what slice of the shoe market Mexico has in Canada, but Canadians go through about 100 million pairs of shoes per year. Sixty-five per cent of that amount is imported, so that the Canadian share of that market is shrinking more rapidly.

I would like to ask Mr. Ibarra whether Mexico finds any difficulty in penetrating the Canadian market? Are there any areas of difficulty for Mexico in Canada?

**Mr. Ibarra:** I cannot answer that question because I do not know what is going on in the shoe market. However, let me say this: I do believe that Canada has perhaps one of the most liberal economic policies towards Latin America. It is very important for us to convince you to keep doing that, and more than that, to persuade the other OECD countries to do likewise. If there were more and more countries like Canada, and perhaps Sweden, with liberal approaches to the developing countries, we would solve our problems more rapidly and more easily.

**Senator Hicks:** Mr. Chairman, may I ask a supplementary question before we leave this matter of the outflows of capital from Mexico and other Latin American countries?

**The Chairman:** Certainly.

**Senator Hicks:** I was very much interested in Mr. Ibarra's remarks on this subject.

Is this capital that flows out from Mexico and other Latin American countries to the international markets exclusively private capital?

[Traduction]

profit de l'occasion qu'ils ont de participer aux régimes très diversifiés et productifs d'investissement et d'épargne qu'offrent les marchés financiers plus développés; c'est donc dire qu'il y a un processus d'intégration. Les Latino-américains épargnent et une partie de cette épargne est déposée dans des institutions financières étrangères. Avant la crise actuelle, les milieux financiers internationaux consentaient des prêts, fermant ainsi la boucle financière. A l'heure actuelle, les épargnes des Latino-américains sont déposées à l'étranger, mais aucun prêt étranger n'est consenti à l'Amérique latine, ce qui fait que l'exode des capitaux est aggravé par ce manque de confiance. Il faut donc intégrer les systèmes financiers du monde entier afin de mettre un terme à la circulation en sens unique des capitaux.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, M. Ibarra a parlé, dans son allocution du début et dans certaines de ses réponses, du fait que les pays d'Amérique latine ou les pays en voie de développement doivent avoir accès aux marchés des pays industrialisés. Si je me souviens bien de mes chiffres, les exportations canadiennes vers le Mexique représentent chaque année entre 400 et 500 millions de dollars alors que les exportations annuelles du Mexique au Canada représentent 1,5 milliard de dollars. En outre, l'actuel gouvernement du Canada a assoupli les contingents d'importation sur les chaussures, mesure qui profite au Mexique. J'ignore quelle partie du marché canadien de la chaussure le Mexique a réussi à prendre, mais les Canadiens achètent environ 100 millions de paires de chaussures chaque année, dont 65 p. 100 sont importées, ce qui fait que la part du marché qui revient aux fabricants canadiens diminue encore plus rapidement.

Je voudrais demander à M. Ibarra si le Mexique trouve difficile de pénétrer le marché canadien? Le Mexique éprouve-t-il des difficultés dans certains secteurs de ce marché?

**M. Ibarra:** Je ne peux répondre à cette question parce que j'ignore tout du marché de la chaussure. Cependant, je peux vous dire ceci: à mon avis, la politique économique du Canada à l'égard de l'Amérique latine est peut-être l'une des plus libérales qui soit. Il est très important pour notre pays non seulement de vous convaincre de continuer dans cette voie, mais aussi de persuader les autres pays de l'OCDE d'en faire autant. Si plus de pays étaient aussi libéraux que le Canada, ou peut-être aussi la Suède, et envisageaient leurs rapports avec les pays en voie de développement dans un esprit plus ouvert, nous résoudrions nos problèmes plus rapidement et plus facilement.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le président, puis-je poser une question supplémentaire avant que nous ne quittons le sujet de l'exode des capitaux du Mexique et d'autres pays de l'Amérique latine?

**Le président:** Certainement.

**Le sénateur Hicks:** Ce que M. Ibarra a dit à ce sujet m'a beaucoup intéressé.

Les capitaux qui sortent du Mexique et d'autres pays de l'Amérique latine pour aller s'investir dans les marchés internationaux sont-ils exclusivement privés?



[Text]

**Mr. Ibarra:** I do not know what you mean by "exclusively private capital".

**Senator Hicks:** Is it money that goes out of Mexico for investment by individuals or corporations?

**Mr. Ibarra:** That is right.

**Senator Hicks:** It is not government money?

**Mr. Ibarra:** No, except we invest our foreign reserves in the international financial community, of course, in order to earn interest.

**Senator Hicks:** Yes, but that is fairly well submerged by the interest payments that go in the opposite direction, of course.

The point I am trying to get at is: Have the governments of Latin American countries not tried to prevent this outflow of capital?

I was amazed when you said that it amounted to \$24 billion.

In other words, if this money could have stayed in the Latin American countries and have been invested in those countries it would have avoided the necessity of additional foreign borrowing.

**Mr. Ibarra:** Of course the Latin American countries have tried to enforce some controls, but experience shows that they have not been very successful.

The same has been experienced by countries such as France. France, when Mr. Mitterand took office, had a capital flight of roughly \$10 billion in one month, yet France has the most ancient and perfect system of import controls and capital outflow controls.

So, there is a very important integrational process in the financial markets at the world level, which makes it very difficult for any government to control efficiently capital outflows.

In addition to that, in the case of Mexico, there is some sort of built-in propensity to export capital when the rate of growth of the economy is negative. In Mexico, bank accounts for investment and savings can be attributed to roughly 20 billion individuals. The rate of saving in Mexico is rather high compared to its level of income. The rate of savings in Mexico, in relation to GNP, is roughly 24 per cent, while in the United States it is, I guess, 16 per cent.

So, when there are no investment opportunities at home, they naturally try to channel those funds abroad in order to find the needed opportunities.

In addition to that, if the financial markets are integrated the possibilities to take advantage of opportunities for portfolio investment in the international financial markets are so attractive that the Mexican entrepreneurs, and many of the people who are saving in Mexico, would naturally try to take advantage of such opportunities.

[Traduction]

**M. Ibarra:** Je vois mal ce que vous voulez dire par «exclusivement privés».

**Le sénateur Hicks:** Ces capitaux appartiennent-ils exclusivement à des particuliers ou à des entreprises?

**M. Ibarra:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Ils ne proviennent pas du gouvernement?

**M. Ibarra:** Non, si ce n'est que nous investissons nos réserves de devises étrangères sur les marchés financiers internationaux, pour gagner des intérêts, évidemment.

**Le sénateur Hicks:** Bien sûr, mais les intérêts ainsi gagnés sont loin d'être aussi importants que ceux que votre pays doit aux créanciers étrangers, évidemment.

Je veux en venir à ceci: les gouvernements d'Amérique latine n'ont-ils pas essayé d'empêcher cet exode de capitaux?

J'ai été surpris lorsque vous avez parlé de 24 milliards de dollars.

En d'autres termes, si ces capitaux étaient restés en Amérique latine et y avaient été investis, il n'aurait pas été nécessaire d'emprunter encore plus à l'étranger.

**M. Ibarra:** Évidemment, les pays d'Amérique latine ont essayé d'appliquer certaines mesures de contrôle, mais l'expérience montre qu'elles n'ont pas été très efficaces.

La même chose s'est produite dans d'autres pays, notamment en France. Lorsque M. Mitterand est entré en fonction, la France a vu environ 10 milliards de dollars sortir de ses frontières en un mois et pourtant, le pays a l'un des systèmes les plus anciens et les plus perfectionnés de contrôle des importations et des sorties de capitaux.

Donc, il y a à l'échelle mondiale un processus d'intégration très important des marchés financiers qui fait qu'il est très difficile à un gouvernement de contrôler l'exode des capitaux.

En outre, dans le cas du Mexique, on dénote une tendance inhérente chez les particuliers à exporter des capitaux lorsque le taux de croissance de l'économie est négatif. Au Mexique, les comptes bancaires servant aux investissements et à l'épargne appartiennent à environ 20 millions de particuliers. Le taux d'épargne au Mexique est passablement élevé comparativement au taux de croissance. Par rapport au PNB, il est d'environ 24 p. 100 tandis qu'aux États-Unis, il est, je crois, de 16 p. 100.

Par conséquent, lorsqu'il n'y a aucune possibilité d'investissement dans le pays, les épargnants essaient tout naturellement de déposer leurs capitaux à l'étranger où ils pourront les investir.

De plus, lorsque les marchés financiers sont intégrés, les possibilités d'investissement de portefeuille sur les marchés financiers internationaux sont si intéressants que les chefs d'entreprise mexicains et beaucoup d'épargnants au Mexique veulent en profiter.



## [Text]

In addition, sometimes in Latin American countries the rate of interest policies pursue conflicting objectives; for instance, one day they might want to keep inflation down, so they lower the interest rate, as compared to the interest rate paid abroad, stimulating an inflow of savings.

When, on the contrary, the internal rate of interest is higher than that abroad, you have the reverse flow.

So, there is a very complex situation concerning financial markets in Latin America.

The only country that does not have capital flight is Brazil, but Brazil can keep a high real interest rate, perhaps the highest in the world.

So, that implies that the rate of profits of Brazilian firms is rather high, and that also implies that distribution of income is rather unequal in Brazil. So, you keep that system moving by growing very fast in order to move people from the lower ranks to the higher ranks.

Even in Brazil, in order to sustain that system, you need a very fast rate of growth. In Mexico, we are more inclined to attack social problems and to redress the unequal distribution of income.

We also find problems in dealing with the internal objectives of the economic policy and the external constraints in terms of the interest rates prevailing all over the world, which are rather high by any historical standard.

**Senator Hicks:** Notwithstanding the characteristic which you ascribed to Brazil's economy of retaining capital rather more successfully than other Latin American countries, its necessity to borrow in foreign markets is just as great—indeed, one of the greatest in the whole area.

**Mr. Ibarra:** It is roughly the same as Mexico's.

**The Chairman:** I now call upon Senator MacEachen.

**Senator MacEachen:** The Baker Plan, Mr. Ibarra, is the only show in town. You said that it had conceptually a positive aspect because it linked growth to the debt problem. I think that is true, but my view is that if we had good growth, or the growth that we are likely to have, and if exports did increase in accordance with that growth from Latin American countries, the sums of money that have been dedicated by the Baker Plan, in the light of what we hope would be increased imports as a result of growth, would fall considerably short of the balance of payments requirements of those countries which are involved in this package.

The Managing Director of the International Monetary Fund was obviously quite circumspect in dealing with this aspect of the matter, but I am afraid that despite the fact that the Baker Plan is a positive step, it represents the characteristic you have mentioned in that it represents a recognition of the debt problem by the American Administration that had not happened before. Despite all of these positive aspects, I am afraid that, to some extent, it has lulled us into believing that if it is implemented—there is no indication that it is to be implemented—

## [Traduction]

Par ailleurs, les politiques respectives des pays d'Amérique latine en matière de taux d'intérêt ont parfois des objectifs divergents; par exemple, elles peuvent viser aujourd'hui à réduire le taux d'inflation et fait donc baisser les taux d'intérêt par rapport à ceux qui sont en vigueur à l'étranger, ce qui stimule l'épargne.

Au contraire, lorsque leurs taux d'intérêt sont plus élevés dans le pays qu'à l'étranger, les capitaux affluent.

On voit donc que la situation des marchés financiers d'Amérique latine est très complexe.

Le seul pays où il n'y ait pas d'exode de capitaux est le Brésil, mais il est en mesure de maintenir le taux d'intérêt réel à un niveau élevé, peut-être le plus élevé du monde.

Cela signifie que le taux de profit des entreprises brésiliennes est assez élevé et que le partage des revenus y est assez inégal. Ce système ne peut subsister que grâce à une croissance très rapide qui permet aux particuliers d'élever leur niveau de vie.

Même au Brésil, pour soutenir ce système, il faut un taux de croissance très élevé. Au Mexique, nous préférons nous attaquer aux problèmes sociaux et uniformiser le partage des richesses.

Il nous est également difficile de concilier les objectifs de la politique économique intérieure et les contraintes qui nous sont imposées de l'extérieur sous la forme des taux d'intérêt qui prévalent partout dans le monde et qui sont plus élevés maintenant que jamais auparavant.

**Le sénateur Hicks:** Malgré la caractéristique que vous attribuez à l'économie du Brésil, à savoir le fait qu'elle réussit mieux que les autres pays d'Amérique latine à empêcher l'exode des capitaux, ce pays doit autant sinon plus qu'eux emprunter sur les marchés étrangers.

**M. Ibarra:** En gros, ses besoins sont à peu près les mêmes que ceux du Mexique.

**Le président:** Je donne maintenant la parole au sénateur MacEachen.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur Ibarra, on ne parle actuellement que du plan Baker. Vous avez dit qu'en principe, il comporte un élément positif parce qu'il lie croissance économique et endettement. Je crois que cela est vrai, mais à mon avis, même si les pays d'Amérique latine connaissent une forte croissance économique, comme celle qui s'annonce, et si leurs exportations augmentent en proportion de cette croissance, les sommes d'argent prévues par le plan Baker à leur intention seront loin d'équilibrer leur balance des paiements, compte tenu de l'augmentation des importations qui devrait normalement résulter de la croissance.

Le directeur général du Fonds monétaire international s'est montré évidemment très prudent lorsqu'il a abordé cet aspect de la question, mais je crains que malgré son caractère positif, le plan Baker ne traduise pour la première fois, comme vous l'avez mentionné, une reconnaissance du problème de la dette par le gouvernement américain. Par conséquent, malgré tous ses aspects positifs, j'ai peur que le plan Baker ne nous ait, jusqu'à un certain point, fait croire que sa mise en œuvre—rien n'indique toutefois qu'il sera effectivement mis en

[Text]

in a sense it takes us over those next four or five years. I want to know whether, for example, this committee should say, "Well, yes, the Baker plan is good and we all ought to get behind it. If it is implemented, then the debt problem will be manageable." I would like to get your views on the debt on the Baker plan.

**Mr. Ibarra:** Well, we have here with us Mr. Pollock, the best expert on the Baker plan, as far as I know. He has written a delightful article on that. But let me say this: in my judgment, the Baker plan is important because for the first time it has set a clear-cut recognition of the link between growth and debt. That is crucial to understanding the problem.

In my presentation I stressed the fact that trade is very important, perhaps the most important issue in the solution of the debt problem. The Baker plan doesn't link trade—at least as far as I know, but of course nobody really knows what the details of the plan are. There is not a clear-cut link between trade and financing. That, perhaps, is one of its shortcomings.

The second shortcoming is perhaps that there is an asymmetry between the adjustment process of the borrowing countries and the adjustment process of the lending countries. There is an asymmetry because the rules of behaviour are centred on the borrowers' side. Not much is said about what the lenders are going to do. Well, this is just natural. If you take the IMF, the rules for adjustment historically have been applied mostly to countries which have a balance of payments deficit and less to those countries which have a balance of payments surplus.

The adjustment rules are applied to the developing world, but not so much to the industrialized countries. The IMF is saying little to the United States in terms of adjusting its balance of payments deficit.

So, in a sense, the Baker plan, as far as it is known, doesn't take care of these two very important issues. And, of course, perhaps you are quite right in saying that the \$29 billion of the Baker plan are not enough and it is clearly not enough in terms of the financial needs of the borrowing countries.

**Senator MacEachen:** What is the net? I think that is right, that it is not enough and there would be a considerable shortfall, so what is the answer to that?

**Mr. Ibarra:** Well, the answer to that is, once more, to reach a more general agreement. You see, the commercial banks are not willing to lend more, because it is risky, but also because they are subject to specific regulations. They can apply some effort, but they cannot apply all the effort. So, some sponsorship, some support, must come from the governments—either through channelling more resources, for instance, to the World Bank, or giving support to the commercial banks in order to diminish the rate of interest or to make some write-offs on the old debt. So, you need some sort of interconnected policy among the different parties involved in the debt problem.

[Traduction]

œuvre—nous permettrait de franchir le cap des quatre ou cinq prochaines années. Par exemple, j'aimerais savoir si le comité juge que le plan Baker est bon, que nous devons tous l'appuyer et qu'il permettra de maîtriser le problème de la dette. J'aimerais obtenir votre opinion sur le sort de la dette dans le plan Baker.

**M. Ibarra:** Eh bien, nous avons ici avec nous M. Pollack, qui est à ma connaissance le plus grand expert en ce qui touche le plan Baker. Il a écrit un excellent article à ce sujet. Toutefois, je puis dire ceci: à mon avis, le plan Baker est important parce que pour la première fois, on reconnaît clairement qu'il existe un lien entre la croissance économique et la dette. Cette reconnaissance est essentielle à une meilleure compréhension du problème.

Dans mon exposé, j'ai insisté sur la grande importance des échanges commerciaux, qui sont sans doute l'élément le plus important de la solution au problème de la dette. Toutefois, pour autant que je sache, puisque personne n'en connaît réellement la teneur, le plan Baker n'établit pas de liens précis entre les échanges commerciaux et le financement, ce qui est sans doute une de ses lacunes.

Une autre lacune semble être l'asymétrie entre le processus d'adaptation des pays emprunteurs et celui des pays prêteurs. Cette asymétrie est attribuable au fait que les règles à observer visent essentiellement les emprunteurs; on impose peu d'obligations aux prêteurs. Bien, cela n'est que naturel. Ainsi, les règles d'adaptation du FMI ont toujours visé davantage les pays qui accusent un déficit de leur balance des paiements, que ceux qui affichent un excédent commercial.

Les règles d'adaptation s'appliquent plus aux pays en voie de développement qu'au monde industrialisé. Le FMI ne dit pas grand-chose aux États-Unis sur ce qu'ils doivent faire pour équilibrer leur balance des paiements.

Par conséquent, d'une certaine façon, le plan Baker, du moins ce que l'on en connaît, ne tient pas compte de ces deux questions très importants. Et naturellement, vous avez sans doute tout à fait raison de dire que les 29 milliards de dollars du plan Baker ne seront certes pas suffisants pour combler les besoins financiers des pays emprunteurs.

**Le sénateur MacEachen:** Qu'est-ce qui sera suffisant? Je crois que vous avez raison, ce n'est pas suffisant et il va rester un écart considérable; mais quelle est la réponse à cela?

**M. Ibarra:** Eh bien, la réponse est, encore une fois, qu'il faut en arriver à un accord plus général. Vous voyez, les banques privées ne veulent pas prêter plus, parce qu'il y a un risque et qu'elles sont par ailleurs soumise à une réglementation stricte. Elles peuvent faire certains efforts, mais elles ne peuvent pas tout prendre en charge. Par conséquent, certaines garanties, certains appuis, doivent venir des gouvernements—que ce soit par l'affectation de ressources supplémentaires à la Banque mondiale, par exemple, ou par des mesures d'aide aux banques commerciales pour qu'elles diminuent les taux d'intérêt ou annulent une partie de l'ancienne dette. Par conséquent, il faut qu'il y ait un genre de politique commune entre les différentes parties en cause dans le problème de la dette.



[Text]

**Senator MacEachen:** May I just put in one other point which has to do with your description of structural adjustment? I attended a meeting in Argentina in January at which the overall theme was "A Growth Strategy for Latin America." The economic material that had been prepared had a single theme running through it, namely, that Latin America had, for most of the time since World War II, followed inward looking, import substitution policies. It had also been so adverse to exports that, in certain cases, for example, agricultural products from Argentina were penalized. The comparison was undertaken between certain Latin American countries and Taiwan, or Singapore, or Korea, which had followed export oriented policies. Their growth had been quite phenomenal, and if the structural adjustment in Latin America were to adopt export-oriented, outward-looking policies—and you seem to be saying the same thing in your opening comment: Did I pick you up properly? If that is the case, then there is a massive structural adjustment internally to be undertaken in Latin America.

**Mr. Ibarra:** Let me qualify my answer a little bit. It is true that for some Asian countries the export-oriented strategies have had varied success, but you can say more or less the same for Latin America inward-looking at strategies. At least during the four decades after World War II Latin America has the most impressive record of economic growth. Take Mexico, for instance. The rate of growth of the Mexican economy, on the average during the 35 years, was something around 7 per cent. And that was the period—

**The Chairman:** Excuse me, is that in constant dollars?

**Mr. Ibarra:** In constant dollars, yes. Well, in constant pesos.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Ibarra:** Yes, in real terms. And that is very impressive. That was a very important success. We built up industrial centres and huge cities. In Mexico, for instance, half the population is middle class, not just poor peasants or workers. So the effort was very successful. So you have a mixed picture. You can follow different strategies that are successful. Let me qualify that. When I say that the Latin American country needs, right now, to have a more export-oriented policy, it is because they have reached a plateau on its industrial growth that may sustain a proper export effort, a new export effort, in order to have growth in the future because the importation techniques have been somehow exhausted.

But if you take the experience of Japan and many, many, other countries, you will find a mixture of protectionism and outward looking strategies. You have to consolidate first, internally, your productive activities to increase competition inside the country and later on you try to expand, little by little, your exports over us. But you cannot shift, abruptly, from what one strategy to the other. We are, right now, in the transitional period. That is why we need time.

[Traduction]

**Le sénateur MacEachen:** Permettez-moi de soulever un autre point en ce qui concerne votre description de l'ajustement structurel. En janvier dernier, j'ai participé en Argentine à une rencontre dont le thème était «un programme de croissance économique pour l'Amérique latine». La documentation qui nous avait été remise présentait un seul argument, c'est-à-dire que les pays d'Amérique latine avaient, la plupart du temps depuis la Seconde Guerre mondiale, pratiqué des politiques d'autarcie, ou de substitution des importations. Ils avaient, de plus, été si réfractaires aux exportations que dans certains cas, par exemple, les produits agricoles de l'Argentine avaient été pénalisés. On comparait certains pays d'Amérique latine et Taiwan, Singapour ou la Corée, qui avaient pratiqué des politiques axées sur les exportations. La croissance de ces derniers pays a été tout à fait phénoménale et si l'ajustement structurel des pays d'Amérique latine devait aller dans le sens de politiques axées sur les exportations et vers l'extérieur—et vous semblez dire la même chose dans votre exposé préliminaire, si s'ai bien compris? Si c'est le cas, l'Amérique latine devra effectuer un ajustement structurel interne énorme.

**M. Ibarra:** Permettez-moi de nuancer un peu ma réponse. Il est vrai que pour certains pays asiatiques, les politiques économiques axées sur les exportations ont remporté certains succès, mais vous pourriez dire plus ou moins la même chose des politiques autarciques des pays d'Amérique latine: au moins pendant les quatre décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, l'Amérique latine a présenté le meilleur dossier de croissance économique. Prenons le Mexique, par exemple. En moyenne, pendant ces 35 ans, le taux de croissance de l'économie mexicaine est resté près de 7 pour cent. Et c'était la période...

**Le président:** Excusez-moi, s'agit-il de dollars constants?

**M. Ibarra:** Oui, ou plutôt de pesos constants.

**Le président:** D'accord.

**M. Ibarra:** C'est cela, en chiffres réels. C'est très impressionnant et ce fut un succès très important. Nous avons construit des centres industriels et de grandes cités. Au Mexique, par exemple, la moitié de la population fait partie de la classe moyenne. Ce ne sont pas seulement de pauvres ouvriers ou paysans. Par conséquent, notre effort a été couronné de succès. On obtient donc un tableau varié. On peut suivre différentes stratégies économiques qui soient couronnées de succès. Par exemple, lorsque je dis que les pays d'Amérique latine ont besoin, à l'heure actuelle, de se doter d'une politique davantage axée sur les exportations, c'est parce qu'elles ont atteint un palier de croissance industrielle susceptible de favoriser un nouvel effort d'exportation approprié, afin de stimuler la croissance économique future parce qu'on a épuisé presque toutes les possibilités offertes par les importations.

Si on, prend par contre, l'expérience du Japon et de nombreux autres pays, on trouve un mélange de protectionnisme et de politiques axées sur l'extérieur. Il faut d'abord consolider ses activités de production internes pour augmenter la concurrence à l'intérieur du pays et par la suite, essayer d'étendre peu à peu ses exportations. On ne peut passer d'une stratégie économique à l'autre du jour au lendemain. A l'heure actuelle,



[Text]

But I have another comment on your previous question, Senator MacEachen. You say it will be conceptually easy to change the rules a little bit in the financial community of the leading western countries in order to contribute to the debt problem of the Latin American economies. If you enforce a resolution to increase the reserves of the American banks by, say, 15 per cent in order to tackle the debt problems of the Latin American countries, you will, most probably, have a secondary market for Latin American products which will immediately recognize a very important discount. As an example, the secondary market in New York for the Latin American debt has a discount level of 20 per cent to 30 per cent. As a further example, the rate of discount for a particular Mexican firm is 80 per cent. The market is recognizing write-offs although that situation cannot be generalized, but if you, somehow, go through this procedure, you will end up with a very important contribution to the solution of the debt problems in Latin America.

**Senator MacEachen:** Do you mean by increasing the reserve requirements of the American banks?

**Mr. Ibarra:** Yes, that is, in order to qualify the portfolio on the Latin American debt.

**Senator MacEachen:** I cannot say that I understand the point very clearly.

**Mr. Ibarra:** I do not know the technical name for those reserves, but let me illustrate my point by saying that, if you are a bank with a client who might not be able to pay, you would create a fund or a reserve. If you force the banks to increase their reserves concerning the Latin American debt, let us say, by 10 per cent of the American debt, you will immediately create, as an effect, a secondary market for the Latin American debt which will recognize a very important discount.

**Senator MacEachen:** Because of the increased protection?

**Mr. Ibarra:** No. As a matter of fact, you have reduced the bank profits and have recognized, in the balance sheet of the banks, a loss on the Latin American debt.

**Senator Lapointe:** You have already answered my first question which would have concerned the Baker Plan.

My second question is, perhaps, somewhat impertinent, but I wonder why the Latin American countries are so heavily in debt. Is it the fault of capitalist countries which, at a certain time, pressed these countries to borrow money because of their natural resources and because they expected large gains?

**Mr. Ibarra:** There was some pressure on the part of the lenders. I used to be the Minister of Finance for Mexico and I had many bankers chasing me trying to lend me more money.

[Traduction]

nous sommes en période de transition et c'est pourquoi nous avons besoin de temps.

J'ai une autre observation à faire en réponse à votre précédente question sénateur MacEachen. Vous dites qu'il sera théoriquement facile de modifier légèrement les règles en vigueur dans la communauté financière des grands pays occidentaux afin de contribuer à régler le problème de la dette des économies latino-américaines. Si vous mettez en application une résolution visant à accroître les réserves des banques américaines de, disons, 15 p. 100 afin d'attaquer de front le problème de la dette des pays d'Amérique latine, vous vous retrouverez très probablement avec un marché secondaire pour les dettes latino-américaines, qui reconnaîtra immédiatement un taux d'actualisation très important. Par exemple, à New York, le marché secondaire de la dette latino-américaine affiche un taux d'actualisation de 20 à 30 p. 100. Autre exemple, en ce qui concerne une société mexicaine particulière, le taux d'actualisation est de 80 p. 100. Bien qu'on ne puisse généraliser, le marché reconnaît donc les radiations de dettes, mais cette formule ne peut être généralisée; et si vous procédez à ce genre d'augmentation des réserves, vous contribuez dans une très large mesure à la solution du problème de la dette en Amérique latine.

**Le sénateur MacEachen:** Voulez-vous dire en accroissant les exigences imposées aux banques américaines en matière de réserves?

**M. Ibarra:** Oui, c'est cela, afin de revaloriser le portefeuille de la dette de l'Amérique latine.

**Le sénateur MacEachen:** Je ne comprends pas très bien ce point.

**M. Ibarra:** Je ne connais pas le nom technique de ces réserves, mais vous me permettrez d'illustrer mon propos en disant ceci: si vous êtes une banque et qu'un de vos clients risque de ne pas être en mesure de rembourser ses prêts, vous créez un fonds ou une réserve. Par conséquent, si vous obligez les banques à accroître leurs réserves disons, de 10 p. 100 de la dette américaine pour faire face à la dette des pays d'Amérique latine, vous créez immédiatement un marché secondaire pour la dette latino-américaine qui va connaître un taux d'actualisation une perte de change très important.

**Le sénateur MacEachen:** Grâce à une meilleure protection?

**M. Ibarra:** Non. En fait, vous avez réduit les bénéfices des banques et avez reconnu, dans leur bilan, une perte sur la dette latino-américaine.

**Le sénateur Lapointe:** Vous avez déjà répondu à me première question qui concernait le plan Baker.

Ma deuxième question est peut-être quelque peu impertinente, mais je me demande pourquoi les pays d'Amérique latine sont si lourdement endettés. Est-ce la faute des pays capitalistes qui, à une certaine époque, incitaient ces pays à emprunter pour exploiter leurs ressources naturelles parce qu'ils s'attendaient à d'importants bénéfices?

**M. Ibarra:** Il y a eu certaines pressions de la part des pays prêteurs. Lorsque j'étais ministre des Finances du Mexique, bien des banquiers ont essayé de me prêter davantage d'argent.

[Text]

Perhaps the reason for this situation is because everyone had a view of the Latin American problem which was not in line with the actual problems. At the end of the last decade, everyone was thinking in terms of the normal ups and downs in the international economy since we had so many during the post-war period. No one really forecast the depth of the Latin American crisis at that time. No one could properly forecast the international shocks that we would have to deal with. In 1978, no one could have forecasted the huge rise in interest rates internationally. No one could have forecast the tremendous drop in oil prices that we are facing today. No one could have forecast the tremendous decrease in the prices of most of the commodities sold by Latin America. No one could have forecast the reversal of the financial flows coming in and out of the United States. In a sense, everyone was optimistic and they behaved accordingly.

Most of the Latin American countries made the mistake of borrowing more and more excessively. Many of the international banks did, at the same time, make the same mistake. Perhaps the real mistake was the lack of a proper interpretation of what was going on deeply inside the international economy.

**Senator Lapointe:** You said there would be a broader gap between the people of industrialized countries and the peoples of Latin American countries in many years. Do you think this could lead to Latin American peoples thinking of themselves as being second-class citizens of the world, which would, in turn, lead to communism or revolutions?

**Mr. Ibarra:** There is quite a widespread feeling that we are second-class citizens of the world, but that is quite a different question from whether or not we are leaning towards the communist side. I do not think that is the main problem in Latin America.

The main consideration in Latin America is geared towards increasing the standard of living. That is the principal source of government legitimacy, and it is important for us to achieve that. Incomes have been decreasing for many people over many years.

The real issue is not so much communism versus capitalism; it is who is going to help us to get out of this problem in which we find ourselves. There is an opportunity and, of course, there is a risk.

Latin American countries are not very leftist in their approach to political problems.

**Senator Lapointe:** Are you considering more birth control?

**Mr. Ibarra:** The rates of growth of the population in Latin America are decreasing rapidly. For instance, five years ago in Mexico, we had almost 3.5 per cent growth of the population, and right now it is 2.5 per cent. In Costa Rica, the rate of growth in the last decade was roughly 4 per cent and today it is slightly more than 2 per cent.

Of course, there are long delays before the effects of demographic policies are felt.

[Traduction]

Cette situation est peut-être attribuable au fait que chacun avait une fausse perception du problème latino-américain. A la fin de la dernière décennie, on analysait la situation en fonction des hauts et des bas normaux de l'économie internationale, qui ont été très nombreux durant la période d'après-guerre. Personne n'avait vraiment prévu l'ampleur de la crise latino-américaine à cette époque. Personne ne pouvait prévoir avec exactitude les crises internationales auxquelles il nous faudrait faire face. En 1978, personne ne pouvait prévoir la montée fulgurante des taux d'intérêt à l'échelle internationale, ni la chute draconienne des prix du pétrole que nous connaissons aujourd'hui, ni la chute vertigineuse des prix de la plupart des produits exportés par l'Amérique latine, ni le renversement des flux monétaires à destination et en provenance des États-Unis. En un certain sens, tout le monde était optimiste et se comportait en conséquence.

La plupart des pays d'Amérique latine ont commis l'erreur d'emprunter de façon de plus en plus excessive. Bien des banques internationales ont fait la même erreur en même temps. La véritable erreur était sans doute une mauvaise interprétation de ce qui se passait réellement dans l'économie internationale.

**Le sénateur Lapointe:** Vous avez dit qu'il y aurait, dans un certain nombre d'années, un écart de plus en plus grand entre la richesse de la population des pays industrialisés et celle des peuples d'Amérique latine. Croyez-vous que cette situation pourrait pousser ces derniers à se considérer comme des citoyens de seconde classe dans le monde, ce qui les inciterait à se tourner vers le communisme ou la révolution?

**M. Ibarra:** Il existe bel et bien un sentiment très répandu selon lequel nous sommes des citoyens de seconde classe dans le monde, mais cela ne veut pas dire pour autant que nous nous dirigeons vers le communisme. Je ne crois pas que cela soit le problème principal en Amérique latine.

La principale préoccupation du continent latino-américain est l'accroissement du niveau de vie. C'est la source principale de la légitimité des gouvernements et il est important pour nous d'atteindre cet objectif. Depuis des années, le revenu d'une grande partie de la population décroît.

Le véritable problème n'est pas tant celui du choix entre le communisme et le capitalisme, mais c'est de savoir qui va nous aider à sortir du problème dans lequel nous sommes pris. Il y a des perspectives favorables, et naturellement, des risques.

Les pays d'Amérique latine ne sont pas très gauchistes dans les solutions qu'ils proposent aux problèmes politiques.

**Le sénateur Lapointe:** Envisagez-vous un contrôle accru des naissances?

**M. Ibarra:** Le taux de croissance démographique de l'Amérique latine baisse rapidement. Par exemple, il y a cinq ans, le Mexique affichait une croissance démographique de près de 3,5 p. 100, alors qu'il s'établit à 2,5 p. 100 à l'heure actuelle. Au Costa Rica, le taux de croissance a été grosso modo de 4 p. 100, aux cours des 10 dernières années, alors qu'il est d'un peu plus de 2 p. 100 aujourd'hui.

Évidemment, il s'écoulera de longues années avant que les effets des politiques démographiques ne se fassent sentir.



[Text]

**Senator Lapointe:** What proportion of revenue do you draw from tourism? Do you intend to increase your tourism revenues or is that revenue not important when compared to the overall debt?

**Mr. Ibarra:** Tourism is important to us. We used to have a surplus of, let us say, \$1 billion in the tourist account each year, but now, due to the image of Mexico, that has been decreasing.

**Senator Lapointe:** Because of the earthquake?

**Mr. Ibarra:** It is perhaps due to political publicity concerning Mexican problems, the earthquake, and so on and so forth. The tourist business is recovering slightly now after a couple of years of slowing down.

**The Chairman:** Mr. Ibarra, just before we conclude, I should like to ask one or two questions. We are trying to see our way through this in terms of what can specifically be done, either by Canada or by Canada and the rest of the world, to solve this problem. I must admit that, apart from writing off the debt, I still find great difficulty in seeing a solution.

You were saying that, in 1978 and 1980, nobody foresaw what was going to happen. I would not say that nobody foresaw that; I think that some people were very concerned, but they were not in the majority. I certainly agree with you on that point.

This brings to mind a statistic I read recently which indicated that, in 1924, the Argentine had the same standard of living as Canada's. The Argentine had great resources, raw materials, food growing potential, and so on, yet things changed drastically. A lot of that must have to do with the manner in which the economy is managed, quite apart from the north-south problem, which I admit is great.

I would like to pursue this because I think that much of this debt is going to have to be written off, certainly insofar as the principle is concerned. It is going to be difficult enough to comprehend how the interest on this debt will be serviced, which, I suppose, is one of the main concerns of the western banks at the moment. So long as the interest is paid, at least they can pretend that it is a performing loan and will not have to move it on to the debit side of their ledgers, which would put them in very bad shape. But if the banks accept, as you suggest, a 30 per cent write-down on much of this debt by selling it in the market, surely then they would not be prepared to loan you the additional money that is required, both to pay interest and to assist in the growth that you have described as being necessary in order to see your way through this. Therefore, it would, would it not, come down to the western industrialized governments providing those loans directly through the IMF and the World Bank rather than looking to the banking system to follow up bad money with good, which would, in turn, be another way of saying that governments and taxpayers will slowly take the private banks out of the problem that they are in. There is some lack of enthusiasm among some portions of our population to do that.

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Quelle proportion du revenu national tirez-vous du tourisme? Avez-vous l'intention de l'accroître, ou n'est-elle pas insignifiante par rapport à la dette globale?

**M. Ibarra:** Le tourisme est important pour nous. Nous avions un excédent de, disons, 1 milliard de dollars chaque année dans le compte touristique, mais maintenant, en raison de l'image du Mexique, ce chiffre a diminué.

**Le sénateur Lapointe:** A cause du tremblement de terre?

**M. Ibarra:** Peut être à cause de la publicité politique sur les problèmes du Mexique, le tremblement de terre, et ainsi de suite. A l'heure actuelle, le secteur touristique récupère lentement après une couple d'années de ralentissement.

**Le président:** Monsieur Ibarra, avant de conclure, j'aimerais vous poser une ou deux questions. Nous essayons de déterminer précisément ce que le Canada seul ou avec le reste du monde peut faire pour résoudre ce problème. Je dois admettre qu'à part l'annulation de la dette, j'ai encore bien de la difficulté à envisager une solution.

Vous avez dit qu'en 1978 et en 1980, personne ne pouvait prévoir ce qui allait se passer. Je ne dirais pas que personne ne le prévoyait; à mon avis, certains étaient très préoccupés de la situation, mais ce n'était pas la majorité. Donc, je suis d'accord avec vous sur ce point.

Cela me rappelle des statistiques dont j'ai récemment pris connaissance et qui indiquaient qu'en 1924, l'Argentine avait le même niveau de vie que le Canada. Ce pays avait de grandes ressources, des matières premières, un potentiel agricole, etc., et pourtant, les choses ont changé du tout au tout. Cela doit dépendre en grande partie de la façon dont l'économie est gérée, si l'on fait exception du problème nord-sud, qui est énorme, je l'admets.

J'aimerais approfondir cette question, car à mon avis, une grande partie de la dette devra être radiée, au moins en principe. Il va être assez difficile de comprendre de quelle façon l'intérêt sur la dette sera financé, ce qui, je suppose, est un des principaux soucis des banques occidentales en ce moment. Toutefois, tant que les intérêts sont payés, on peut au moins prétendre que le prêt rapporte et qu'on n'aura pas à l'inscrire au débit, ce qui mettrait les banques dans une très mauvaise situation. Si ces dernières acceptent, comme vous le proposez, de radier 30 pour cent d'une grande partie de cette dette en la vendant sur le marché, il est certain qu'elles ne seront pas prêtes à vous avancer les fonds supplémentaires requis à la fois pour payer vos intérêts et pour vous aider à soutenir la croissance économique que vous jugez nécessaire pour vous sortir de cette mauvaise situation. Par conséquent, il reviendrait, n'est-ce pas, aux gouvernements des pays industrialisés de l'Occident de consentir ces prêts, directement par l'entremise du FMI et de la Banque mondiale, plutôt que d'attendre du système bancaire qu'il essuie ses pertes, ce qui serait une autre façon de dire que les gouvernements et les contribuables vont progressivement prendre en charge les difficultés des banques. Certaines couches de notre population ne sont pas des plus enthousiastes devant cette perspective.



[Text]

**Mr. Ibarra:** I regret that I gave the impression that all of the Latin American countries should find a solution in the north. That was not my intention. I do believe that the Latin American countries have to make a tremendous effort to solve these problems. But something extra is needed from the outside. That, perhaps, will answer your question concerning why Argentina has not had growth comparable to that of Canada. Perhaps one additional reason for that is Canada's proximity to the United States, which is very important for the type of economic policy one has in place, while Argentina was linked, mainly, to markets in Europe, which were in decline at that time.

But let me agree entirely with you in that tremendous efforts are needed in the Latin American countries in order to solve this problem. Many of those efforts have already been undertaken. Latin America is trying to export more. In terms of quantities, the Latin American exports have been increasing, but this is not so in terms of income because prices are going down and the new products still do not have enough weight to compensate for the decline of most of the Latin American traditional exports.

**The Chairman:** I might interrupt you to say that I am from western Canada and I am familiar with what you are speaking of.

**Mr. Ibarra:** As to your second question, I repeat that, if the regulations of the commercial banks are changed, they must be supported by different means. I am not saying that the commercial banks are easily going to lend more to Latin America. What I am saying is that they are lending less and less. In the actual process of renegotiation, what has been lent to Latin America in the last two or three years is no more than those resources that the banks cannot get back as payments. In a way, then, the bankers also have a problem. If they do not lend a little more, they cannot get back their money. In a way, they are forced to lend a little bit more. In that sense, perhaps they will be accommodating enough to co-operate with the governments in order to find a solution.

**The Chairman:** Yes, I certainly agree with you that they have no choice.

**Mr. Ibarra:** They have no choice.

**The Chairman:** To acknowledge these debts as being bad would wipe out the capital of most of the banks we are talking about.

One thing I have learned through your testimony that I think is an increasingly common thread, in terms of the testimony of witnesses we have had, is that it will be important to open wider the markets of the industrialized world to the commodities that your country is particularly able to produce. This becoming clearer all the time. The multilateral negotiations at the GATT are not really sufficient, of themselves, because as tariffs come down to the low levels they have reached at the moment, non-tariff barriers and other things take their place. We really will have to make a massive effort, in the OECD countries, to take more exports on the basis of the true GATT

[Traduction]

**M. Ibarra:** Je regrette d'avoir donné l'impression que l'ensemble des pays d'Amérique latine doivent trouver une solution en se tournant vers le nord. Ce n'était pas mon intention. Je crois toujours que l'Amérique latine doit faire un effort immense pour résoudre ses problèmes, mais il lui faut une aide de l'extérieur. Cela répondra peut-être à votre question, à savoir pourquoi l'Argentine n'avait pas connu de croissance comparable à celle du Canada. Une raison supplémentaire qui explique cela est peut-être la proximité du Canada et des États-Unis, qui est très importante pour le genre de politique économique que nous avons, tandis que l'Argentine était surtout tournée vers les marchés européens, qui étaient en déclin à cette époque.

Je suis toutefois entièrement d'accord avec vous sur le fait que les pays d'Amérique latine doivent déployer d'immenses efforts pour résoudre ce problème. Ils ont déjà commencé. L'Amérique latine essaie d'exporter davantage. En termes de quantités, les exportations des pays latino-américains se sont accrues, sans toutefois se traduire par des majorations de revenus parce que les prix baissent et que ces nouveaux produits ne leur suffisent pas à compenser le déclin de la plupart des exportations traditionnelles.

**Le président:** Je vous interromps pour vous dire que je viens de l'Ouest canadien et que je connais bien ce dont vous parlez.

**M. Ibarra:** En ce qui a trait à votre deuxième question, je le répète, si on modifie les règles du jeu qui s'appliquent aux banques commerciales, on doit soutenir ces dernières d'autres façons. Je ne dis pas qu'elles vont facilement consentir davantage de prêts à l'Amérique latine, mais je dis qu'à l'heure actuelle, elles lui prêtent de moins en moins. Dans la renégociation réelle, les montants qu'elles ont prêtés aux pays d'Amérique latine depuis deux ou trois ans ne représentent rien de plus que les ressources qu'elles ne peuvent récupérer. Par conséquent, d'une certaine façon, les banquiers ont aussi un problème. S'ils ne prêtent pas davantage, ils ne peuvent plus récupérer leur argent. En un sens, ils sont forcés de prêter un peu plus et ils seront peut-être assez accommodants pour collaborer avec les gouvernements afin de trouver une solution.

**Le président:** Oui, je suis certainement d'accord avec vous sur le fait qu'ils n'ont pas le choix.

**M. Ibarra:** Ils n'ont pas le choix.

**Le président:** Le fait de reconnaître que ces créances sont douteuses ferait fuir les capitaux de la plupart des banques dont nous parlons.

Une chose ressort de plus en plus de votre témoignage et des autres que nous avons recueillis: à mon avis, il sera important d'ouvrir davantage les marchés du monde industrialisé aux produits que votre pays est particulièrement en mesure d'offrir. Cela devient de plus en plus clair. Les négociations multilatérales du GATT ne suffisent pas en elles-mêmes, parce qu'à mesure que les tarifs baissent comme ils l'ont fait, des obstacles non tarifaires et autres prennent leur place. Les pays de l'OCDE devront réellement consentir un effort massif pour accepter davantage d'exportations, conformément au véritable esprit du GATT, plutôt que d'encourager le genre d'obstacles artificiels qui sont mis en place.

[Text]

spirit rather than encourage the sort of artificial barriers that have been erected.

**Mr. Ibarra:** That is precisely what is needed.

**The Chairman:** Of course, the dismantling of the European common agricultural policy would be a good beginning, at least from the point of view of Canada.

However, those are comments rather than questions. On behalf of the members of the committee, I want to thank you very much for taking the time and trouble to come all the way from your country here today. It has been most helpful to us. We greatly appreciate your frankness in giving your presentation and in answering our questions.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Ibarra:** C'est précisément ce qu'il faut faire.

**Le président:** Évidemment, le démentèlement de la politique agricole commune de l'Europe serait un bon début, du moins du point de vue du Canada.

Toutefois, il s'agit là d'observations plutôt que de questions. Au nom des membres du comité, je tiens à vous remercier beaucoup de vous être donné la peine de venir au Canada. Votre témoignage nous a été très utile et nous vous remercions beaucoup de la franchise que vous avez manifestée dans votre exposé et en répondant à nos questions.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. David Ibarra  
Former Minister of Finance of Mexico

M. David Ibarra  
Ancien ministre des finances du Mexique



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session du  
Trente-troisième parlement, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial  
permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, April 22, 1986

Le mardi 22 avril 1986

**Issue No. 9**

**Fascicule n° 9**

**Eighth proceedings on:**

**Huitième fascicule concernant:**

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

---

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fond monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déferées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 22, 1986  
(45)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:00 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Grafstein, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Muir, Murray, Rowe, van Roggen and Yuzyk. (11)

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

Dr. Gerald Helleiner, Professor of Economics, University of Toronto.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination on Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Dr. Helleiner who made a statement and answered questions.

At 1:15 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m., Tuesday, April 29, 1986.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 AVRIL 1986  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Muir, Murray, Rowe, van Roggen et Yuzyk. (11)

*Également présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

M. Gerald Helleiner, professeur d'économie, Université de Toronto.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente M. Helleiner qui fait une déclaration et répond aux questions.

A 13 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures le mardi 29 avril 1986.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 22, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11 a.m. to consider Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, today we are continuing our study of Canada's involvement with the international financial institutions. We have as our witness this morning Dr. Gerald Helleiner, a Professor of Economics at the University of Toronto. You will recall that Dr. Helleiner was scheduled to appear before the committee in mid-March. He was actually on the airplane in Toronto when the flight was cancelled because of an ice storm in Ottawa. We thank him for persevering and coming today instead.

As I have just mentioned, Dr. Helleiner is a Professor of Economics at the University of Toronto and a Fellow of the Royal Society of Canada. He has degrees from the Universities of Toronto and Yale. He has taught at universities in Oxford and Sussex, England, and Nigeria and Tanzania in Africa. He has also served as a consultant to many organizations, including the World Bank, UNCTAD, Commonwealth Secretariat, the Brant Commission and the Macdonald Commission.

He has a number of published works, including *For Good or Evil, Economic Theory and North-South Negotiations*; and *International Economic Order Essays in North-South Relations*. He is on the editorial boards of several journals and is a vice-chairman of the North-South Institute. He has also testified before numerous parliamentary and congressional committees and recently before the Special Joint Committee on Canada's International Relations.

Today we have asked Dr. Helleiner to comment on the interdependence of the developing and developed countries so far as trade is concerned and, in particular, on the situation of the African debtor countries.

Following Dr. Helleiner's opening presentation, Senator Yuzyk has agreed to lead off the questioning.

**Dr. Gerald Helleiner, Professor of Economics, University of Toronto:** Thank you for the opportunity to appear before you. Prior to my appearance here, I read the testimony of the many informed witnesses who appeared before you. I believe, at this point, it is probably best not to inflict more numbers upon you but, rather, to offer some ideas.

When reading the proceedings of this committee, I was particularly struck by the constant request, on your part, for specifics. I will be happy to provide figures, if I am challenged on specifics, but, instead, let me offer some messages. I want to offer two kinds. One is of a more general nature with respect to the problem of overall international economic governance—

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 avril 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude de l'engagement du Canada à l'égard des institutions financières internationales. Le témoin que nous accueillons ce matin est M. Gerald Helleiner, professeur d'économie à l'université de Toronto. Vous vous souviendrez sans doute que M. Helleiner devait comparaître devant notre comité à la mi-mars. A cette occasion, il s'est trouvé à bord d'un avion dont le vol a été annulé à cause d'une tempête de verglas à Ottawa. Nous le remercions d'avoir réitéré cet effort et d'être venu nous rencontrer aujourd'hui.

Comme je viens de le dire, M. Helleiner est professeur d'économie à l'université de Toronto et il est membre de la Société royale du Canada. Il est diplômé des universités de Toronto et Yale. Il a enseigné aux universités d'Oxford et de Sussex, en Angleterre, ainsi qu'en Afrique, au Nigeria et en Tanzanie. Il a également fait fonction d'expert-conseil auprès de nombreux organismes, dont la Banque mondiale, la CNUCED, le Secrétariat pour les pays du Commonwealth, la Commission Brant et la Commission Macdonald.

Il a publié un certain nombre d'ouvrages parmi lesquels *For Good or Evil, Economic Theory and North-South Negotiations* et *International Economic Order Essays in North-South Relations*. Il est par ailleurs membre du comité de rédaction de plusieurs journaux et vice-président de l'Institut Nord-Sud. Il a aussi témoigné devant de nombreux comités parlementaires et au Congrès et a comparu dernièrement devant le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada.

Nous avons demandé à M. Helleiner de nous parler aujourd'hui de l'interdépendance des pays en voie de développement et des pays industrialisés, du point de vue des échanges commerciaux, et de la situation des pays africains débiteurs, en particulier.

Le sénateur Yuzyk a accepté de poser la première question après l'exposé préliminaire de M. Helleiner.

**M. Gerald Helleiner, professeur d'économie, université de Toronto:** Je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant vous. Avant de venir ici, j'ai lu les témoignages de nombreuses personnes bien informées qui ont comparu devant votre comité. Je pense qu'à ce stade, il est peut-être préférable de vous épargner de nouvelles séries de chiffres pour vous exposer plutôt certaines idées.

Lorsque j'ai lu les délibérations de votre comité, j'ai été particulièrement frappé par la foule de détails que vous demandez. Je vous fournirai volontiers des chiffres si vous me le demandez, mais je préférerais vous livrer certains messages. En fait, j'en ai deux à vous livrer. L'un est plus général et concerne le problème de la direction économique internationale ou

## [Text]

international economic management—and, in particular, the roles of the IMF and World Bank in these international governance questions. In the second instance, I should like to offer more specific, more short-run messages related to the debt and balance-of-payment crises in Latin America, the sub-Sahara and Africa today.

I have noticed that in your earlier sessions some of you have become tired of the use of the word “interdependence.” I believe someone mentioned the phrase, “motherhood issue,” with respect to that word. Nevertheless, it is hard to escape the fact that increasing interdependence manifests itself not only in trade but, even more importantly, in capital flows and flows of people and of ideas, and they characterize the international economy to a degree today which was unthinkable at the time the World Bank and the International Monetary Fund were created. There are new externalities with respect to the use of space, the oceans and the environment which are also new.

It is simply not true to say that the interdependence of the 1980s and of the 1990s is of the same order quantitatively—not to speak of qualitatively—as it was when the architects of the institutions we now have were international economic governance which put these institutions and their articles of agreement together.

National sovereignty today is less and less relevant to the management of a global economy in which nations are highly interdependent.

Of course, there have been many other changes with respect to the distribution of power, the relative decline of the United States in the overall international economy, the appearance of vast numbers of newly-independent developing countries and the increasing importance of international banks and international corporations of other kinds. All of these have changed the scenario; yet the international institutions of international economic management are weaker today than they have been in 40 years. The machinery of international economic governance is 40 years old—it is old and creaking. The institutions are starved of the resources they require to perform their functions. Their decision-making power in these affairs is weaker than it was and in many instances I am afraid, the respect in which these institutions are held by their members has also declined.

One has to ask whether these institutions, however effective they have been in the past, will be up to the tasks of the next 20 years or so. Will they be up to the next major economic shock, for instance? Will they be up to handling a period of much slower economic growth than that to which we were accustomed before the 1970s?

We must aim, ultimately, for stronger, more effective international economic governing machinery and, in particular, we must consider four main dimensions of the need. I might add that these four are frequently referred to, although I have not seen them specifically referred to in this way at your hearings, and they were the principal issues before the group reporting to the Commonwealth Finance Ministers, which it was my honour to chair a couple of years ago. That group was com-

## [Traduction]

de la gestion économique internationale dans son ensemble, et en particulier, les rôles du FMI et de la Banque mondiale à ce chapitre. Dans un deuxième temps, j'aimerais vous parler plus en détail et dans une perspective à court terme des problèmes que posent de nos jours la dette et la balance des paiements des pays d'Amérique latine, d'Afrique et du Sahel.

J'ai remarqué qu'au cours de vos séances précédentes, certains d'entre vous ont manifesté un certain agacement devant l'emploi du mot “interdépendance”. Je pense que quelqu'un a parlé à ce sujet de pieuses déclarations d'intention. On peut toutefois difficilement nier que l'interdépendance se manifeste de plus en plus, non seulement dans le commerce, mais peut-être encore davantage dans le flux de capitaux, le déplacement des populations et l'échange d'idées, et qu'elle caractérise l'économie internationale actuelle à un point qu'on aurait difficilement pu imaginer lorsque la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont été créés. De nouveaux facteurs extérieurs influent sur les utilisations, aussi nouvelles, que l'on fait de l'espace, des océans et de l'environnement.

Il est faux de dire que l'interdépendance des années 1980 et 1990 est la même, du point de vue quantitatif, sans parler de l'aspect qualitatif, qu'à l'époque où les maîtres d'oeuvre des institutions actuelles dirigeaient les destinées de l'économie internationale en mettant sur pied ces institutions et en élaborant leurs statuts.

De nos jours, la souveraineté nationale entre de moins en moins en ligne de compte dans la gestion d'une économie globale où les nations sont extrêmement interdépendantes.

Évidemment, il y a eu de nombreux autres changements en ce qui concerne la répartition du pouvoir, le déclin relatif des États-Unis dans l'économie internationale, l'apparition sur la scène mondiale de nombreux pays en voie de développement nouvellement indépendants, et le rôle plus important des banques et autres sociétés internationales. Tous ces facteurs ont modifié le scénario; pourtant, les institutions internationales de gestion économique sont plus fragiles de nos jours qu'elles ne l'ont jamais été depuis 40 ans. Le mécanisme de direction de l'économie internationale date de 40 ans; il est vieux et il grince. Les institutions n'ont pas les ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. Leur pouvoir décisionnel est affaibli et je crains que nombre d'entre elles ne commandent plus le même respect à leurs membres.

Il faut se demander si ces institutions, aussi efficaces qu'elles aient été dans le passé, seront à la hauteur de la tâche qui les attend au cours des 20 prochaines années. Résisteront-elles au prochain choc économique important? Survivront-elles à une période de croissance économique beaucoup plus lente que celle à laquelle nous étions habitués avant 1970?

En fin de compte, il faut prévoir un mécanisme plus puissant et efficace pour diriger l'économie internationale, et nous devons examiner les quatre principales dimensions du problème. J'ajouterai qu'il est souvent question de ces quatre aspects, même si les témoins que vous avez entendus n'en ont pas parlé explicitement; ce sont les principales questions examinées par le groupe de travail devant rendre compte de ses travaux aux ministres des Finances du Commonwealth, groupe



## [Text]

posed of commercial bankers, development bankers, diplomats and academics, and it was one which, nevertheless, came to substantial agreement on what the needs were.

The four dimensions of need, then, are: macroeconomic management at the global level involving exchange rate régimes; the management of crises; and macroeconomic policy co-ordination, fiscal and monetary. These macroeconomic management issues are clearly the responsibility, above all, of all the major industrial powers. Perhaps the Group of Five; perhaps the Group of Seven; perhaps, in some way, the International Monetary Fund will play a major role, but, if these functions are to be performed, the entire collection of the world's countries must somehow be represented. While there has been a great deal of praise for the Group of Five's meeting in the Plaza Hotel in New York last September to renegotiate exchange rate issues and help to lower the value of the U.S. dollar, it has not been noticed that this was the first meeting of the Group of Five, since it started meeting regularly, in which the International Monetary Fund was not represented. In that respect, it was a step backwards for international economic governance, in terms of its representativeness of the world, however effective it may have been in the achievement of immediate objectives.

Perhaps what is needed is some more regular form of interim committee, perhaps a kind of permanent council, such as was recommended by the Committee of Twenty in the early 1970s, when it advised on the reform of the International Monetary Fund. Whatever form it takes, it must incorporate both trade and financial issues, because they are so clearly interlinked, as I gather Mr. Ibarra made a particular point of stressing at one of this committee's recent hearings.

Secondly, with respect to the issue of the international liquidity system, nothing is so fundamentally important to the effective functioning of the international economy as the provisioning of adequate supplies—and no more than adequate, if one can help it—of liquidity so that world trade and world capital flows are not strangled in the absence of the necessary short term bridging finance. With the disappearance, to all intents and purposes, of the international banks from the function of the provision of short term finance to developing countries, in recent years, after 1982, a large part of the world has returned to a system which resembles rather more closely that which the IMF architects thought they were creating. But the IMF does not have the resources to perform the role. Neither does the World Bank, if it were to move more into this area, as the Baker initiative gave some sign that it will. There must be a system for adequate and fair provision of liquidity.

One of the unfortunate aspects of the liquidity system which emerged in the 1970s was that those countries that did not have access to commercial bank financing were starved of short term finance, because the major powers argued that, since the banks were providing finance, it was unnecessary to expand the resources of the IMF. But if you did not have access to the banks, all you saw was the declining capacity of the IMF to fund you. There must be provision for liquidity

## [Traduction]

que j'ai eu l'honneur de présider il y a quelques années. Celui-ci était composé de banquiers commerciaux, de directeurs de banques de développement, de diplomates et d'universitaires qui ont néanmoins réussi à s'entendre sur le fond du problème.

Les dimensions en question sont les suivantes: la gestion macro-économique à l'échelle internationale, y compris un contrôle des taux de change, la gestion des crises et la coordination des orientations macro-économiques, tant fiscales que monétaires. Il est clair que ces responsabilités de gestion macro-économique incombent d'abord et avant tout aux grandes puissances industrielles. Peut-être au Groupe des Cinq, peut-être au Groupe des Sept. Le Fonds monétaire international jouera peut-être un rôle prépondérant à ce chapitre, mais pour que la mission soit menée à bien, il faut que tous les pays du monde soient représentés d'une façon ou d'une autre. On n'a pas tari d'éloges au sujet de la rencontre que le Groupe des Cinq a tenue à l'hôtel Plaza de New York, en septembre dernier, pour renégocier la question des taux de change et essayer de faire baisser le dollar américain, sans pourtant souligner qu'il s'agissait de la première rencontre du Groupe des Cinq à laquelle le Fonds monétaire international n'était pas représenté depuis que le Groupe se réunit régulièrement. Indépendamment du fait qu'elle a atteint ses objectifs immédiats, cette rencontre a été un recul quant à la représentativité des instances économiques internationales.

Nous avons peut-être besoin d'un comité provisoire qui se réunirait plus régulièrement ou d'un conseil permanent semblable à celui que le Comité des Vingt avait préconisé au début des années 1970 dans ses recommandations au sujet de la réforme du Fonds monétaire international. Indépendamment de la forme qu'il prendra, cet organisme devra s'occuper des questions commerciales et financières parce qu'elles sont très nettement liées, comme M. Ibarra semble l'avoir souligné lors de sa récente comparution devant votre comité.

Deuxièmement, en ce qui concerne le problème des liquidités internationales, il est absolument indispensable que l'économie internationale dispose de liquidités suffisantes—mais sans plus autant que possible—de sorte que le commerce et la circulation des capitaux à l'échelle mondiale ne soient pas paralysés faute du financement provisoire nécessaire à court terme. Comme les banques internationales ont à toutes fins utiles cessé d'offrir du financement à court terme aux pays en voie de développement depuis 1982, une grande partie du monde est revenue à un système qui ressemble un peu plus à celui que les maîtres d'œuvre du FMI croyaient mettre sur pied. Cela dit, le FMI n'a pas les ressources nécessaires pour jouer ce rôle. Quant à la Banque mondiale, elle ne serait pas mieux armée si elle s'engageait dans ce secteur, comme le donne à croire l'initiative Baker. Il faut établir un système qui offre des liquidités suffisantes et équitables.

Un des aspects déplorables du système de liquidités est apparu au cours des années 1970: les pays qui n'avaient pas accès au financement des banques commerciales étaient privés de financement à court terme, les principales puissances soutenant que, dans la mesure où les banques fournissaient le financement, il était inutile d'accroître les ressources du FMI. Toutefois, ceux qui n'avaient pas accès aux banques ne pouvaient que constater une baisse de la capacité de financement du



## [Text]

that is fair and adequate and that makes provision for what everyone now expects will be larger shocks and longer periods of shock in the late 1980s and 1990s.

Thirdly, development finance must be provided in adequate amounts, in a stable fashion and over a longer term to those places where productive returns can be made but where the market simply is not responding. We may be witnessing a permanent decline in the flow of long term development finance as the banks have pulled out. Direct foreign investment is not expanding, and that is by no means the result of increasingly difficult developing country conditions. To the contrary, they are opening in the development finance, and direct foreign investment is not expanding in response.

The World Bank's role in this area is obviously crucial. So is the subsidiary international finance corporation of the World Bank, and so is the rising role to which I already alluded of the World Bank in policy-based program lending. World Bank project finance now only amounts to about half of its total lending, and one simply has to think harder about how the World Bank will play a role in long term development finance if it is simultaneously taking a role in advising on program lending.

Fourth, and last, there must be an effective trade regime—nowadays, most of us say trade and investment regime. The financial and trade issues are so interlinked that it is impossible to keep them apart. The GATT is weaker than it has been in many years, with some people openly flouting the rules—either flouting the letter of the law or running around the edge of the GATT provisions. The salience of trade, in the deliberations of finance ministers, if nothing else, has to rise.

At present, these four issues are addressed in separate forms; they are not addressed in an integrated way. Progress in these areas has not been great, in recent years, despite a lot of talk. One should not harbour any illusion that the dangers and problems before the international economy are confined to those of bankers. Everyone is involved in the effective functioning of the world economy—those engaged in trade, those engaged in investment, and industrialists at home, whether or not they even have international contacts, will thrive if the world economy thrives and will have difficulties if the world economy has difficulties. It would be a mistaken assumption to view the problems today as essentially bankers' problems.

There have been many suggestions for an international monetary conference. There has even been some allusion recently, on the part of President Reagan, to that possibility. There was a conference jointly sponsored by Congressman Jack Kemp and Senator Bradley last year regarding the same possibility. The Commonwealth group, with which I was involved, had some suggestions related to the revival of the spirit of Bretton Woods and the possibility of leading up to a

## [Traduction]

FMI. Il faut disposer de liquidités suffisantes et équitables, en prévision des périodes de perturbations plus longues et plus importantes auxquelles tous s'attendent à la fin des années 1980 et au cours des années 1990.

Troisièmement, il faut offrir un financement suffisant, stable et à long terme aux pays en voie de développement qui ont un potentiel intéressant mais auquel le marché fait la sourde oreille. Il se pourrait que le financement à long terme pour le développement diminue constamment maintenant que les banques se sont retirées de ce secteur d'activités. Les investissements directs à l'étranger n'augmentent pas et ce n'est absolument pas parce que les pays en voie de développement durcissent leurs conditions. Au contraire, ils sont plus souples en ce qui concerne le financement axé sur le développement, mais les investissements étrangers directs n'augmentent pas proportionnellement.

De toute évidence, la Banque mondiale a un rôle capital à jouer à cet égard, tout comme sa filiale de financement international; en outre, son rôle de plus en plus important dans le financement des programmes, rôle dont j'ai déjà parlé, est lui aussi primordial. Actuellement, le financement de projets par la Banque mondiale ne représente qu'environ la moitié du total des prêts qu'elle consent, et l'on peut facilement imaginer le rôle qu'elle jouera dans le financement consenti à long terme aux pays en voie de développement si elle agit aussi en tant que conseiller en matière de financement des programmes.

Enfin, nous avons besoin d'un système commercial efficace; de nos jours, les spécialisées parlent d'un système d'échanges et d'investissements. En effet, les questions financières et commerciales sont si étroitement liées qu'il est impossible de les dissocier. Le GATT est plus fragile qu'il ne l'a jamais été depuis de nombreuses années, certains participants en défiant ouvertement les règles, soit en les outrepassant carrément, soit en contournant les dispositions du GATT. La question du commerce doit occuper une place prépondérante dans les délibérations des ministres des Finances.

À l'heure actuelle, ces quatre questions sont traitées séparément; elles ne sont pas envisagées globalement. En dépit de nombreux pourparlers, les progrès réalisés dans ces domaines ont été limités ces dernières années. Il ne faut pas se bercer d'illusions en se disant que les dangers et les problèmes de l'économie internationale concernent uniquement les banquiers. Le bon fonctionnement de l'économie mondiale intéresse tout le monde; les commerçants, les investisseurs et les industriels, qu'ils aient ou non des intérêts internationaux, prospéreront si l'économie mondiale est florissante et auront des difficultés si elle se porte mal. On aurait tort de penser que les problèmes actuels sont fondamentalement des problèmes de banquiers.

Beaucoup de gens ont proposé la tenue d'une conférence monétaire internationale. Dernièrement, le Président Reagan lui-même a fait allusion à cette possibilité. Le congressman Jack Kemp et le sénateur Bradley ont conjointement parrainé l'année dernière une conférence sur la question. Le groupe du Commonwealth dont j'ai été membre a fait quelques suggestions visant à raviver l'esprit de Bretton Woods et a laissé entendre que cela pourrait mener à une grande conférence

## [Text]

major world conference. The group of 24 developing countries has been calling for such a thing for some years. The non-aligned have called for it; the French have called for it, and, in an earlier administration, the Prime Minister of New Zealand called for it. The agendas and issues suggested by these various potential sponsors vary, but there is widespread feeling that something needs to be done at the global level. Some of the problems involved are north-south in character, particularly those relating to the lending activities undertaken by the IMF and the World Bank, and many of them involve potential north-south disagreements, but there is much more pragmatism in the south today than there was in the early 1970s. There is more than there was, for instance, during the CEIC, in which Senator MacEachen was directly involved. The problems are deeper, and perhaps that is why the pragmatism is a good deal greater on the part of the south than it was in an earlier period.

I believe that, in the present circumstances, in the absence of a major leading role on the part of the United States, there is a role to be played by those middle sized countries which have the most to lose from a malfunctioning international economy. Such countries included Canada, Holland, Sweden, Belgium, Australia, India, Mexico, Brazil and Korea. Some of us organized a meeting a month ago in Helsinki to consider the potential for the north of the south and the south of the north pursuing joint interests in international financial and trading matters. I think we all agreed that there is a great deal that can be done by the pursuit of interests that are joint and that are not sufficiently being pursued by those who lead the international economy, to the degree that it is led at all, because they do not have as much to lose from its malfunctioning.

What can they do? They can make specific proposals. They can launch particular pilot schemes. They can conduct informal soundings, such as were conducted at this Helsinki meeting. They can seek to maximize their leverage by acting jointly to develop sensible proposals, to cost them and even pilot some, performing what one might call an international economic peacekeeping function in ways that have been undertaken in the past by Canada and other countries in the diplomatic realm. If nothing else, joint studies can be conducted, and, as I will mention with respect to the current issues, efforts to mediate may well be the principal contribution of countries like Canada.

I will say a word or two on current issues. As honourable senators are aware, since it has been quite clear from their hearings, there has been a pause since the so-called Baker initiative last October. The Baker initiative did not suggest sufficient resources—I do not think anyone believes it did—from the beginning, but even those it did suggest have not materialized. Since then, there has been significant backpedalling, in the view of many member governments, of the Fund and Bank with respect to the Baker initiative, in the sense that the conditions now apparently to be attached to Baker plan funds are turning out to be sufficiently difficult that they are aborting the absolutely necessary flow. The Baker initiative, then, represented a positive signal—a very

## [Traduction]

mondiale. Le groupe constitué de 24 pays en voie de développement demande une telle initiative depuis quelques années. Les pays non alignés l'ont demandée, de même que la France et le Premier ministre de la Nouvelle-Zélande en a fait autant, lors d'une législature antérieure. L'ordre du jour et les sujets proposés varient, mais tout le monde semble s'entendre sur la nécessité de faire quelque chose sur le plan mondial. Certains des problèmes à résoudre ont un rapport avec les relations Nord-Sud, surtout ceux qui portent sur les prêts consentis par le FMI et la Banque mondiale, et beaucoup d'entre eux tiennent à des désaccords possibles entre les deux hémisphères, mais le Sud est beaucoup plus pragmatique aujourd'hui qu'il ne l'était au début des années 70, plus qu'il ne l'était, par exemple, à l'époque de la CCEI à laquelle le sénateur MacEachen a directement contribué. Les problèmes se sont intensifiés et c'est peut-être la raison pour laquelle le Sud est beaucoup plus pragmatique maintenant.

Je crois que dans les circonstances actuelles, maintenant que les États-Unis ne prennent plus aucune grande initiative, les pays de taille moyenne, qui ont le plus à craindre d'un dérèglement de l'économie internationale, ont un rôle à jouer. Je parle du Canada, de la Hollande, de la Suède, de la Belgique, de l'Australie, de l'Inde, du Mexique, du Brésil et de la Corée. Certains d'entre eux ont organisé une rencontre le mois dernier à Helsinki pour étudier la possibilité que les pays du nord de l'hémisphère sud et ceux du sud de l'hémisphère nord associent leurs intérêts en matière de finance et de commerce internationaux. De l'avis de tous, il y a beaucoup à réaliser en veillant à des intérêts qui sont communs, mais que les meneurs de l'économie internationale négligent au point de ne pas s'en occuper du tout parce qu'ils n'ont pas autant à perdre en cas d'avarie du système.

Que peuvent faire ces pays? Ils peuvent faire des propositions précises, lancer des projets-pilotes, faire des sondages non officiels, comme lors de la rencontre d'Helsinki. Ils peuvent chercher à maximiser leur influence en se regroupant pour mettre à exécution des projets réalistes, pour les financer et même pour en diriger certains, assumant ainsi ce qu'on pourrait appeler une fonction de maintien de la paix économique internationale par des méthodes que le Canada et d'autres pays ont déjà employées au niveau diplomatique. À tout le moins, ils peuvent faire des études conjointes et, comme je le dirai dans un instant, lorsque j'aborderai les questions d'actualité, la principale contribution de pays comme le Canada pourrait très bien être leurs efforts de médiation.

Je voudrais parler brièvement des questions d'actualité. Comme les honorables sénateurs le savent, puisque cela est clairement ressorti au cours de leurs audiences, il s'est produit un genre de fléchissement depuis ce qu'il est convenu d'appeler l'initiative Baker, en octobre dernier. Dès le début, l'aide proposée aux termes de cette initiative était insuffisante—je crois même que, tout le monde était de cet avis—et elle n'a même pas été accordée. Depuis, le plan Baker a perdu beaucoup de son prestige aux yeux de beaucoup de gouvernements membres du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en ce sens que les fonds qui lui sont consacrés sont assortis de conditions assez strictes pour empêcher leur circulation, qui est absolument nécessaire. Donc, l'initiative Baker était un signe



## [Text]

welcome signal—but it has not generated significant action, and there are signs that it is going to abort.

What is needed is a holistic consideration of the balance of payments prospects and the external resource flow requirements for the growth and adjustment that Baker and Mr. de Larosière and Mr. Clausen all support at the country level. It is no good, although we all do it, adding up the world's requirements and producing a number. At some point one must simply get down to the details of particular countries, and one needs an objective assessment of what their debt servicing obligations are, what they will be in the foreseeable future—three, four, or five years—and relief on debt, if it is to be offered. Rescheduling, capping of interest rates, or whatever, can only be considered in the context of an objective and agreed holistic assessment of the overall balance of payments requirements. In this context, meetings that discuss these issues cannot be confined to Paris Club creditors—to governments representing export credit agencies—nor can they be confined to AID donors meeting together with the World Bank. These issues cannot be sorted out independently in different meetings. They must meet together—the Fund, the Bank, the AID donors, and the Export Credit Agency representatives—and, in the case of the countries in which commercial bank lending is important, of course, the commercial banks have somehow to be involved in this process also.

Continuing conduct of these deliberations in independent forums—sometimes independently as between the World Bank and the IMF—has been costly and unnecessarily confusing.

In some instances, this objective process is likely to generate the need for what one, in other circumstances domestically, would call liquidation—some organized way of writing down debt. This is not such a radical idea, even internationally. In particular, the idea of finding a neutral arbitrator is not new—and I say again that there is a middle power role in which Canada and others could help in this process—the appointment of an independent arbitrator is not a new idea. Fritz Leutwiler has recently been performing it in the case of South African debt—an issue, by the way, which has not passed unnoticed among independent African countries, the South African case being the only one to have been treated in this particular way. I am constantly reminded of that by African friends. It was done by a German banker by the name of Abs in Indonesia in the 1960s. There have been attempts at neutral interventions, supported by the World Bank in the 1960s, and in Tanzania in the 1980s—one in which I was involved, actually; an arbitration procedure. Recently there was another one in Jamaica.

There is a credibility problem associated with the relationship between the donors and between the World Bank and the Fund and debtor governments. There must be some way of finding neutral assessments, neutral recommendations, by people without an obvious axe to grind; and, above all, these neutrals must be involved in the assessment and the help and construction of a domestic plan for growth and adjustment.

## [Traduction]

positif—qui arrivait très à point—mais elle n'a pas eu assez de suites et certaines choses portent à croire qu'elle avortera.

Ce qu'il faut, c'est une approche holistique des prévisions concernant la balance des paiements et de l'aide extérieure nécessaire à la croissance et à l'adaptation, approche que MM. Baker, de Larosière et Clausen appuient à l'échelle nationale. Il est inutile—bien que nous le fassions tous—d'additionner les besoins de tous les pays pour arriver à un grand total. Il faut plutôt s'attacher à connaître parfaitement la situation de certains pays et faire une évaluation objective de leurs obligations en matière de service de la dette, de ce qu'elles seront à moyen terme—dans trois, quatre ou cinq ans—et des assouplissements qui s'imposent, si c'est le genre d'aide qu'on décide d'offrir. Le rééchelonnement de la dette, l'établissement d'un plafond pour les taux d'intérêt ou toute autre mesure que nous imaginerons ne peuvent être envisagés que dans le cadre d'une évaluation objective globale et acceptée par tous des besoins de l'ensemble de ce pays au chapitre de la balance des paiements. Dans ce contexte, l'examen de ces questions ne doit pas être réservé aux créanciers du Club de Paris—à des gouvernements représentant des sociétés de crédit à l'exportation—ni consister uniquement en entretiens entre les pays membres de l'AID et la Banque mondiale. Ces problèmes ne doivent pas être abordés par des groupes se réunissant isolément. Tous doivent se rencontrer—le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, les pays membres de l'AID et les représentants des sociétés de crédit à l'exportation—sans, oublier, bien entendu, les banques commerciales dans le cas des pays où une grande partie de l'aide revêt la forme de prêts commerciaux.

Le fait de toujours étudier ces questions en groupes indépendants—aussi isolés que la Banque mondiale et le FMI—a coûté cher et a semé la confusion inutilement.

Dans certains cas, ce processus d'évaluation objectif pourrait mettre en évidence la nécessité de ce qu'on pourrait appeler, dans d'autres circonstances, à l'échelle nationale, la liquidation, c'est-à-dire la radiation systématique de la dette. Ce n'est pas une idée si radicale que cela, même sur le plan international. Plus précisément, l'idée d'un arbitre neutre n'est pas nouvelle—et je répète que le Canada et d'autres pays pourraient jouer un rôle utile en tant que puissances moyennes—l'idée de nommer un arbitre indépendant n'est pas mauvaise. Il n'y a pas longtemps, Fritz Leutwiler a joué ce rôle dans l'examen de la dette de l'Afrique du Sud, ce qui n'a pas échappé aux autres pays indépendants, ce pays étant le seul à avoir été traité de cette façon. Les amis que j'ai en Afrique me le rappellent continuellement. Un banquier allemand du nom de Abs a fait la même chose en Indonésie, dans les années 60. La Banque mondiale a appuyé des initiatives d'intervention neutre dans les années 60 et, en Tanzanie, dans les années 80, un projet d'arbitrage auquel j'ai moi-même travaillé. On a fait la même chose récemment dans le cas de la Jamaïque.

Les relations entre les pays donateurs, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les gouvernements des pays endettés sont minées par un manque de confiance. Il doit y avoir moyen de trouver des gens qui n'aient pas de comptes à régler et qui soient capables de faire une évaluation et des recommandations impartiales; en outre et surtout, ces gens neutres doivent participer à cette évaluation et aider à l'établis-



[Text]

The conditionality issues associated with Fund and Bank lending—Fund on the demand side and Bank on the supply side, and Bank increasingly on matters of overall development strategy, which are being mixed together with balance of payments needs in a most unfortunate manner—are highly controversial issues, and the credibility of the Bank and the Fund in the member countries, I am afraid, is now at issue. I am sure you have heard testimony on this issue before.

Perhaps certain general principles, certain guidelines for the treatment of debt, might evolve through neutral interventions—not at the country level, but at a more general level—to guide those who are arbitrating in this way; or perhaps it might prove more effective to proceed in a system of case law, building particular precedents one by one. There have been suggestions for general rules that might guide debt relief in cases of this kind. Most recently, John Williams, has offered a list, including such issues as whether or not the balance of payments crisis was the fault of the country involved; per capita income; whether debt relief would be prejudicial to the stability of the international financial system; whether it is politically feasible—of course, here we get into very difficult water—to impose further austerity on the population, which is related to per capita income, and so forth.

I believe it may be possible for middle powers both to play a role in the elaboration of principles and to play a role in the detailed assessment of balance of payments needs and external resource requirements, including debt relief, at the country level; and I believe it would be sensible and prudent, for countries embarking upon this path, to start with Sub-Saharan Africa, where the financial requirements are least and the debt crisis for them is greatest.

I could say a great deal more about that, if you wished to press me, and I have some papers that I made available to the secretariat and which are forthcoming in Washington publications both on Africa and on future World Bank policy-based lending.

I have some other issues that I wanted to raise, but perhaps I have gone on long enough. I will be happy to respond to questions.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Helleiner. We will start with Senator Yuzyk.

**Senator Yuzyk:** Dr. Helleiner, I read your article on the foreign exchange crisis and I have listened to your exposition today. I think you can help us in trying to arrive at conclusions regarding our role in international financing. You mentioned the Sub-Saharan countries, which have particular problems, because their debt, although in each case may be very small in comparison with larger developing countries, is one which is frequently more or a burden to those countries, when measured in percentage of their export revenues or their GNP. A particular characteristic of this African debt, compared with the Latin American debt, is that it tends to be held more by governments and multilateral lenders—the IMF and World

[Traduction]

sement de plans nationaux de croissance et de rattrapage économique.

Le caractère conditionnel des prêts du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale—le Fonds intervient au niveau de la demande et la Banque, à celui de l'offre et, de plus en plus, dans des questions de stratégie globale de développement qui sont associées, bien à tort, au déficit de la balance des paiements des pays endettés—est une question hautement controversée et je crains que la crédibilité de la Banque et du Fonds dans les pays membres soit maintenant en jeu. Vous avez déjà certainement entendu parler de cela lors de vos audiences.

Peut-être l'intervention d'arbitres neutres—pas au niveau national, mais à un échelon plus général—permettrait-elle d'améliorer certains principes ou lignes directrices généraux régissant le traitement de la dette et aiderait-elle à résoudre le problème; peut-être un système de type jurisprudentiel, c'est-à-dire fondé sur des précédents établis au fur et à mesure, serait-il plus efficace. On a proposé d'établir des règles générales en matière d'aide aux pays endettés. Tout récemment, John Williams en a offert une liste où il aborde divers sujets comme la possibilité d'attribuer le déficit de la balance des paiements d'un pays à son revenu par habitant, la possibilité que l'aide aux pays endettés soit préjudiciable à la stabilité du système financier international, le risque politique—question très épineuse—qu'il y a à infliger d'autres mesures d'austérité à la population, problème lié au revenu par habitant—etc.

Les puissances moyennes pourraient peut-être jouer un rôle en élaborant des principes directeurs et en évaluant avec précision, pour chaque pays endetté, le déficit de la balance des paiements et l'aide extérieure nécessaire, notamment pour l'élimination de la dette; je crois qu'il serait logique et prudent que les pays qui choisiront de jouer ce rôle s'occupent d'abord des pays du Sahel, dont les besoins financiers sont les moins élevés, mais qui souffrent le plus du problème de l'endettement.

Je pourrais continuer sur le même sujet, si vous y tenez; j'ai aussi certains documents, que j'ai mis à la disposition du secrétariat et qui paraîtront bientôt dans des publications de Washington, sur l'Afrique et les prêts que seront à l'avenir basés sur la politique de la Banque mondiale.

J'aurais voulu aborder d'autres sujets, mais j'ai peut-être déjà pris assez de votre temps; je me ferai donc maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Helleiner. Je donne d'abord la parole au sénateur Yuzyk.

**Le sénateur Yuzyk:** Monsieur, j'ai lu votre article sur le problème des taux de change, je viens d'écouter votre exposé et je crois que vous pouvez nous aider à définir notre rôle dans les échanges financiers internationaux. Vous avez parlé des pays du Sahel, qui éprouvent des problèmes particuliers parce que le plus souvent, la dette de chacun d'eux, qui peut être tout à fait minime comparativement à celle de pays en voie de développement plus grands, est surtout un fardeau lorsqu'on la traduit en pourcentage des revenus d'exportation ou du PNB. Quand on compare la dette des pays d'Afrique à celle des pays d'Amérique latine, on remarque qu'une de ses caractéristiques particulières est que les créanciers sont surtout des gouvernements

## [Text]

Bank. Here the commercial banks seem to have little involvement. Can you give us some idea of the situation of the lower income African debtor countries? Are they in a "no win" situation?

**Dr. Helleiner:** I think that the most important things to be said about the sub-Saharan African debt you have already said. Its size, relative to the overall financial system, is small, but for them it is an enormous burden. A high proportion of it is official debt. I think that the furthestmost important element in the African debt is the fact that—and I believe this is the view of the majority of analysts—the debt owed by low income African countries has become unmanageable. I use the word carefully. I use the same word as the principal IMF authority on debt used in a conference on African debt and financing in Washington in February. Its proceedings, including the paper of this individual, will be published in May. I have a paper in the same publication. Mr. Edouard Brau of the International Monetary Fund concluded that for the low income countries of the sub-Sahara and Africa the interest to export ratio was, "clearly unmanageable for this group of countries." That is how he ended his paper. The question is how to handle this debt. In many respects it is easier because it is not bank debt. It is inter-governmental debt. It is political in a sense and it can be undertaken by governmental decision if relief is to be offered. It is also easier because it is smaller. I say again, however, if it is to be offered it must be done in the overall context of the overall assessment of the balance of payment needs of these countries.

The experience of individual African countries is of course highly variable, as is the structure of their external debt and their various forecasts for foreign exchange earnings. The World Bank's most recent forecasts for sub-Sahara and Africa, as of last month's development committee meetings in Washington, simply aspire to return African imports *per capita* to the levels they had reached in 1980-82 and to do so by 1990. The 1980-82 levels were already roughly 25 per cent lower than they were 16 or 20 years previously. This modest aspiration would do a little bit to restore utilization of capacity. It would do nothing to rehabilitate the depreciated capital, depreciated infrastructure—roads, hospitals, schools and so forth—and clearly it would do nothing for growth, because there is no room left for net capital formation. Yet, even then the bank ended up with a shortfall in its forecast of \$1.5 billion, and they see no sign of this shortfall materializing. This assessment was made with what many of us would regard as highly optimistic forecasts on export earnings.

The other thing that has to be said about the African scene is that the price prospects for tropical beverages, oil seeds,

## [Traduction]

et des organismes multilatéraux, comme le FMI et la Banque mondiale. Les prêts bancaires sont assez peu importants. Pouvez-vous nous décrire la situation des pays africains endettés dont les revenus sont peu élevés? Sont-ils vraiment dans une impasse?

**M. Helleiner:** Je crois que vous avez déjà dit tout ce qu'il y a à dire sur la dette des pays du Sahel. Elle est assez peu importante comparativement à l'ensemble du système financier, mais elle est un fardeau énorme pour les pays concernés. Une grande partie des créances provient de gouvernements. Je crois que ce qu'il faut retenir au sujet de l'endettement des pays africains dont les revenus sont peu élevés—et c'est l'avis de la majorité des analystes—c'est qu'il est presque chronique. J'ai bien pesé mes mots. J'ai employé le qualificatif qu'a utilisé le principal expert du FMI en matière d'endettement, lors d'une conférence sur la dette africaine et son financement qui a eu lieu à Washington, en février. Le compte rendu de cette conférence, y compris le mémoire de l'expert en question, sera publié au mois de mai. Un de mes articles paraîtra dans la même publication. M. Edward Rau, du Fonds monétaire international, a conclu que les pays du Sahel et d'Afrique dont les revenus sont peu élevés «sont absolument incapables de renverser» le rapport entre l'intérêt sur leurs dettes et leurs revenus d'exportation. C'est sur cette phrase que se termine son mémoire. La question est de savoir comment résoudre le problème. Ce sera plus facile à maints égards parce que, d'une part, les créanciers ne sont pas des banques, mais d'autres gouvernements. En un sens, le problème est surtout politique et c'est par une décision politique que les gouvernements concernés pourront le résoudre. Le problème est, d'autre part, moins grave parce que la dette est moins considérable. Cependant, je répète que si l'on décide d'aider ces pays il faudra le faire dans le cadre d'une évaluation du déficit global de leur balance des paiements.

Évidemment, en Afrique, la situation varie considérablement d'un pays à l'autre, comme d'ailleurs la nature de la dette extérieure et les revenus que les pays comptent pouvoir tirer du marché des changes. Les plus récentes prévisions de la Banque mondiale pour le Sahel et l'Afrique, telles qu'elles remontent de la séance tenue le mois dernier par le comité du développement à Washington, misent simplement sur le fait que les importations africaines par capita vont revenir d'ici 1990 aux niveaux où elles se situaient entre 1980 et 1982, et qui étaient déjà d'environ 25 pour cent inférieur aux niveaux atteints 16 ou 20 ans plus tôt. Ce modeste progrès pourrait favoriser quelque peu un retour à la pleine utilisation du potentiel. Il ne devrait pas suffire à restaurer les capitaux et les infrastructures dépréciés, notamment les routes, les hôpitaux, les écoles, etc., et il n'occasionnerait aucune croissance, car il ne laisse pas la moindre place à la formation de capitaux nets. Et pourtant, dans ces prévisions, les pays en question vont se trouver à court d'un milliard et demi de dollars, que personne ne sait où trouver. L'évaluation a été faite à partir de ce que bon nombre d'entre nous considèrent comme des prévisions très optimistes concernant les recettes occasionnées par les exportations.

En ce qui concerne la situation africaine, on peut encore dire que les perspectives des prix applicables aux produits comme le



[Text]

fibres and metals are fairly gloomy, the net flows of private finance are negative, and official resource flows are falling. In all these circumstances the difficulties associated with the development of debt look insuperable to the IMF authorities as well as to others. It is best to find some way of dealing with it and get on with growth, rather than continuing with innumerable meetings in Paris, London and Washington and constant haggling, which ties up the time over-worked civil servants in circumstances where a very few talented people are constantly struggling to prepare for the next meeting with creditors. It would make a great deal of sense to be done with it and to start with a clean slate, rather than allowing this overhang of debt to get in the way of more careful planning for the future.

**Senator Yuzyk:** What are the prospects for such international arrangements for these countries? The arrangements would have to be multilateral, rather than bilateral.

**Dr. Helleiner:** The prospects depend on the initiatives taken by the member countries of the IMF and the World Bank. The United Nations is holding a special session on Africa in May, which would provide an opportunity for the world collectively to try to think these matters through. As you are probably aware, in late March the IMF initiated a new facility, a so-called structural adjustment facility—which is an unfortunate term because it will be confused with the World Bank structural adjustment lending facility. However, it may be intentionally designed to confuse. The new facility will use the returning flows from previous Fund lending to Africa by recycling them at low interest, at half a per cent repayable over five to ten years, and with the performance monitored every year, instead of every quarter, with medium-term policy frameworks to be jointly agreed upon by the Fund and the Bank.

This initiative is promising, but all it does is reduce the prospect of net flows coming from Africa to the IMF that would otherwise have transpired. In fact, the net transfer will still be negative because the countries have to pay interest on previous IMF borrowings.

**Senator Hicks:** Is this a longer term than the IMF normally provides?

**Dr. Helleiner:** Yes.

**Senator Yuzyk:** Will this initiative require a rescheduling of their debts in some cases?

**Dr. Helleiner:** No. I mention this initiative as an example of a recent international initiative. There is no rescheduling involved. Nor is there any rescheduling involved in the slightly less recent World Bank special African facility, which is nearly all committed now anyway, nor in the replenishment of the International Development Association initiative called IDA 8, which is before us. Apparently, according to the agreement, it will reach something in the order of \$12 billion, whereas IDA 7 was \$9 billion, plus an extra special \$1.5 billion or so pro-

[Traduction]

café, aux oléagineux, aux fibres et aux métaux sont assez sombres; la circulation des capitaux privés se solde par un déficit net et les ressources en fonds publics diminuent. Dans ces circonstances, les difficultés occasionnées par le développement de la dette semblent insurmontables, notamment aux dirigeants du FMI. La meilleure solution serait sans doute de trouver la façon de s'accommoder de cette dette et de faire face à sa croissance, plutôt que de poursuivre l'interminable succession des rencontres à Paris, à Londres ou à Washington et des séances de marchandage qui accaparent le temps de fonctionnaires déjà débordés, et qui ont fort à faire pour organiser la prochaine réunion avec les créanciers. Il serait tout à fait souhaitable de changer complètement de direction, de faire table rase et de repartir à neuf, plutôt que de laisser cette dette menaçante faire obstacle à une planification plus méticuleuse de l'avenir.

**Le sénateur Yuzyk:** Quelles sont les perspectives de ces accords internationaux pour les pays concernés? Il faudrait des accords multilatéraux plutôt que bilatéraux.

**M. Helleiner:** Les perspectives dépendent des mesures prises par les pays membres du FMI et de la Banque mondiale. Les Nations Unies vont tenir en mai une session spéciale sur l'Afrique, au cours de laquelle tous les pays du monde auront l'occasion de réfléchir collectivement sur ce problème. Comme vous le savez sans doute, le FMI a lancé à la fin mars une nouvelle formule de facilités dites d'adaptation structurelle; cette appellation est sans doute contestable, car elle prête à confusion avec les prêts d'adaptation structurelle de la Banque mondiale. Il se pourrait même que l'ambiguïté soit intentionnelle. La nouvelle formule va utiliser les remboursements des anciens prêts accordés à l'Afrique pour les recycler à faible intérêt, en l'occurrence à un demi de un pour cent, avec un remboursement échelonné sur cinq ou dix ans, les résultats étant contrôlés chaque année, plutôt que tous les trimestres; ces prêts seront assujettis à une structure de directives à moyen terme élaborée conjointement par le Fonds monétaire international et par la Banque.

L'initiative est prometteuse, mais elle ne fait que réduire les perspectives d'apports nette de capitaux de l'Afrique au FMI. En fait, les transferts nets vont rester négatifs, car les pays concernés doivent payer de l'intérêt sur leurs précédents emprunts auprès du FMI.

**Le sénateur Hicks:** S'agit-il d'une échéance plus longue que celle qu'accorde habituellement le FMI?

**M. Helleiner:** Oui.

**Le sénateur Yuzyk:** Cette initiative va-t-elle exiger dans certains cas un rééchelonnement de la dette?

**M. Helleiner:** Non. J'ai fait état de ce programme pour donner un exemple des initiatives internationales récentes. Il n'est pas question de rééchelonnement dans ce programme, pas plus que dans les facilités accordées récemment par la Banque mondiale à l'Afrique, et qui sont déjà pratiquement épuisées, ni dans la reconstitution de l'initiative de l'Association de développement international, appelée IDA 8, qui figure à l'ordre du jour. D'après l'entente, cette initiative va atteindre environ 12 milliards de dollars, tandis que IDA 7 se chiffrait à 9 milliards



[Text]

vided to Africa later. These funds are all included in the World Bank projections of prospective resource flows to Africa.

The debt is not by any means the only source of difficulty. When the Brazilians had a drought in their coffee growing areas that drove the price of coffee up in recent months, it did more for Africa's coffee producing countries than the entire World Bank special African facility. Events of that kind can turn things around unexpectedly. However, as I say, allowing for all these flows and allowing for these existing international initiatives, it is hard to see how the simple rescheduling and postponement of debt, particularly when interest is still at market rates will bring the Africans out of their current hole.

**Senator Yuzyk:** How will the current reduced oil prices affect the situation of these countries and their recoveries?

**Dr. Helleiner:** As you know, reduced oil prices hit different countries in different ways. They hit Nigeria in the same way they hit Mexico, which is badly. On balance, Nigeria is so big, as are Gabon and some other African exporters, that the net result is that Africa loses from oil price declines. However, the worst of the countries undoubtedly gain. It is a good year for Africa. It is a good year for policy reform because things are not as tight this year as they have been.

In most places, the rain has come; for some countries the price of coffee has risen and the price of oil has gone down. Those countries that were engaged just in hanging on by their fingernails in prices management have a little bit of breathing space this year and many of them are using it—those who have not done so already—to restructure their domestic policies in major ways. This is perhaps a crucial period in which external assistance for domestic policy reform could be particularly productive.

**Senator Murray:** Dr. Helleiner, in the article that was distributed to us which you wrote entitled: "The Foreign Exchange Crisis: Conditions for Change," you say:

In the current propitious domestic policy environment, loosened, not toughened, conditionality on external assistance is appropriate. In particular, American pressure for the adoption of U.S.-style 'free market' policies as a general condition for World Bank assistance should be strenuously resisted as politically inappropriate and technically dubious. The imposition of detailed conditions of whatever kind will delay disbursements inappropriately and generate uncertainties rendering medium-term policy planning more difficult.

[Traduction]

de dollars, auxquels se sont ajoutés 1 milliard et demi de dollars accordés ultérieurement à l'Afrique. Ces fonds figuraient intégralement dans les projections de la Banque mondiale concernant les perspectives des flux de ressources à destination de l'Afrique.

Pourtant, la dette n'est nullement la seule difficulté en cause. Lorsque les Brésiliens ont subi une période de sécheresse dans les régions de production de café, ce qui a entraîné une hausse des prix du café au cours des derniers mois, il en a résulté pour tous les pays d'Afrique producteurs de café un bénéfice plus grand que le montant total de l'aide spéciale accordée à l'Afrique par la Banque mondiale. Des événements de ce genre peuvent occasionner de brusques renversements de la situation. Néanmoins, compte tenu des tendances actuelles et des initiatives en cours, on voit mal comment un simple rééchelonnement ou un report de la dette suffirait à sortir les Africains du marasme, en particulier du fait qu'ils sont assujettis aux taux d'intérêt en vigueur sur le marché.

**Le sénateur Yuzyk:** Quelles vont être les conséquences de la baisse du prix du pétrole sur la situation économique de ces pays et sur leurs perspectives de rétablissement?

**M. Helleiner:** Comme vous le savez, les conséquences de la baisse du prix du pétrole varient d'un pays à l'autre. Elles sont au Nigeria ce qu'elles sont au Mexique, à savoir catastrophiques. Par rapport aux autres pays d'Afrique, le Nigeria est un pays énorme, comme le Gabon et divers autres pays africains exportateurs, si bien qu'en définitive, l'Afrique subit une perte nette de cette baisse des prix du pétrole. Cependant, les pays les plus pauvres en profitent certainement. C'est une bonne année pour l'Afrique. C'est une bonne année pour les réformes de structure, car la situation n'est pas aussi tendue cette année qu'elle l'a déjà été.

Dans la plupart des régions, il a plu; pour certains pays, le prix du café a monté tandis que celui du pétrole baissait. Dans les pays qui étaient à bout de ressources, la gestion des prix a ramené cette année une marge de manœuvre dont certains pays profitent pour restructurer leur politique intérieure. Il s'agit sans doute d'une période spéciale au cours de laquelle l'aide extérieure à la réforme de la politique intérieure pourrait être particulièrement profitable.

**Le sénateur Murray:** Monsieur Helleiner, dans l'article qui nous a été distribué tout à l'heure intitulé «La crise du change—les conditions du changement», vous avez écrit:

Dans la situation actuelle, caractérisée par un contexte de politique intérieure favorable, il convient de relâcher les conditions imposées à l'aide extérieure. Il faut en particulier résister aux pressions des Américains, qui veulent assortir l'aide de la Banque mondiale de conditions concernant la mise en place d'une politique de libéralisation de marché à l'américaine, dont la concrétisation serait politiquement inappropriée et techniquement incertaine. L'imposition de conditions détaillées de quelque nature que ce soit ne peut que retarder indûment les versements et susciter des incertitudes préjudiciables à la planification de la politique à moyen terme.

## [Text]

What would you require of the debtor countries by way of reciprocal action on their part? Surely you agree that part of the solution to these problems does lie in their hands.

**Dr. Helleiner:** Yes, absolutely, and I hope, if I have not made that clear, that I have not been misunderstood. It is absolutely crucial that major domestic policy change in many African countries now take place. They have allowed their exchange rates to get way out of line; they have de-emphasized agriculture to a degree that has been highly costly; they have mismanaged their public institutions, in many instances in a major way. They must get their act together in ways in which they have not in the past, in many countries.

On the other hand, I think in many cases they have already undertaken major policy changes. By that, I do not mean that has been so in all cases, but in some 14 or 15 cases that I can cite you chapter and verse. In fact, there is a piece written by the director of the relevant department of AID in Washington who lists the countries who have undertaken major policy changes and their nature in the last couple of years.

What should they do? They should get their real exchange rates in line, one way or another. It is not always obvious that the way to do it is to go directly there with a massive devaluation and foreign exchange options and so forth. Unfortunately, the economics profession does not understand as well as they might how one gets to the desired real exchange rate in the most efficacious way. One knows where one wants to be and one knows where one is, but the transition path between them and how long it should take and what other policies must go along with it is not always so obvious. It is obvious that you can set off a lot of inflation as soon as you devalue, especially in countries such as the African ones.

The market issues to which you refer, I think, together with some other similar controversial issues are enormously important to get right. In my judgment, the Africans should be judged on their capacity to straighten out their balance of payments over a medium-term framework—the “medium-term” in their instance being longer than in the typically Latin case. We are going to have to plan in terms of five to ten years for the typical sub-Saharan African country to get back into a degree of external balance. That is what they should be judged on—not on whether the public sector is X per cent or Y per cent of the total GNP; not on whether their policies on the relative roles of markets and governments are this or that; not on whether their interest rates are 12 per cent or 14 per cent; not on whether they liberalize their imports or not. Clearly, you know that 10 or 15 years from now you would like to have a more liberal economy with opportunities for private capital to play a greater role with an appropriate exchange rate, sound fiscal and monetary policies and so forth. However, for the present, one does not get where one wants to be by ordering an immediate change—in other words, a 180 degree turn on the part of governments who, for historic and other reasons—and not because of perversity—have landed themselves where they are. One simply must take a realistic view, a longer-term view

## [Traduction]

Que seriez-vous prêt à exiger des pays débiteurs en contrepartie de l'aide? Vous admettez sans doute que la solution de ces problèmes se trouve en partie entre leurs mains.

**M. Helleiner:** Oui, absolument, et j'espère n'avoir pas été mal compris pour le cas où mes propos auraient manqué de précision. Il est absolument essentiel que des changements de politique intérieure interviennent dès maintenant dans un bon nombre de pays d'Afrique. Ces pays ont laissé leurs taux de change à l'abandon, ils ont laissé l'agriculture se détériorer et doivent maintenant en payer le prix; ils ont mal géré leurs institutions publiques et commis bien souvent des erreurs graves à ce chapitre. Ils vont devoir se ressaisir et rattraper leur retard.

Je pense, en revanche, que dans bien des cas, on a déjà procédé à des réorientations majeures. Ce n'est pas ce qui s'est produit dans tous les pays, mais je pourrais néanmoins vous citer 14 ou 15 exemples remarquables. Il existe à ce sujet un document émanant du directeur du service concerné de l'IDA à Washington, qui énumère les pays où des réorientations majeures de la politique intérieure ont été entreprises au cours des deux dernières années, en indiquant la nature des changements.

Que faudrait-il faire? Tous ces pays devraient rétablir leur taux de change réel d'une manière ou d'une autre. La meilleure solution ne consiste pas toujours à procéder directement à une dévaluation massive ou à une mesure de ce genre. Malheureusement, les économistes ne s'entendent pas toujours sur la meilleure façon de porter un taux de change réel au niveau souhaité. On connaît par exemple la situation d'un pays et ses aspirations en matière de change, mais on ne voit pas toujours de façon évidente le chemin à prendre pour aller de l'une aux autres, ni la durée de l'opération, ni les autres mesures qui devraient être prises en parallèle. Il est certain que toute mesure de dévaluation risque d'embraser l'inflation, notamment dans une situation économique comme celle des pays africains.

Il est essentiel de bien comprendre les questions de marché auxquelles vous faites allusion, ainsi que diverses autres questions polémiques de même nature. A mon avis, on doit juger les Africains à leur capacité de rétablir leur balance des paiements à moyen terme—le moyen terme étant dans leur cas plus long que dans le cas de la plupart des pays d'Amérique latine. Il va falloir planifier sur une période de cinq ou dix ans pour la plupart des pays du Sahel afin d'espérer parvenir à un rééquilibrage de leur balance extérieure, car ce devrait être là le seul critère à retenir en ce qui les concerne, et non pas de savoir si leur secteur public représente x ou y pour cent de leur PNB, ni si leur politique intérieure favorise davantage le secteur public ou le secteur privé, ni si leurs taux d'intérêt sont de 12 ou de 14 p. 100, ni s'ils ont libéralisé leur politique d'importations. Chacun sait que d'ici 10 ou 15 ans, il faudrait que le monde connaisse une économie plus libérale permettant aux capitaux privés de jouer un plus grand rôle grâce à la rigueur du marché des changes et des politiques fiscales et monétaires, etc. Néanmoins, à l'heure actuelle, il ne suffit pas d'exiger des changements immédiats ou un revirement complet de la part de gouvernements qui, pour des raisons historiques ou autres, indépendantes de tout machiavélisme, se sont retrouvé dans la situation que l'on sait. Il faut simplement être réaliste, voir les



## [Text]

and allow for the fact that these countries are unusually poor; they have suffered unusually heavy shocks and they have had unusually low access to liquidity in the process of responding to those shocks.

It is mistaken to think that the application of conditions on the part of external sources of finance can turn around the politics and the economic decisions of independent sovereign governments, even weak ones. The degree of intervention and the degree of effort imposed by some to turn the sovereign governments' approaches to development around has been considerable, and it just will not hold. Imposed programs do not work. They may agree and sign the papers, but I can assure you that six months from now they will be off target and you are back where you began. There must be sufficient receptivity to the way in which things are perceived domestically and one must, I say again, deal with the balance of payments. It is not a matter of ideology. There are matters of technical disagreement and the answers, in some instances—particularly with respect to transition paths and the sequencing of key policy change are controversial. That is inherent in the process, but there must be a dialogue, not a monologue, as the negotiations over what to do continue.

**Senator Murray:** Dr. Helleiner, I do not mean to be dogmatic on this business of free markets, and I think we understand the politics of gradualism, but I think many people would be happy if they felt that these countries were moving in the right direction, even on a gradual basis. However, if they are not moving in the direction of freeing up their markets and opening up a bit to foreign investment and so on, what hope is there?

There was an article in *The Economist* that was attached to our briefing notes on the extent of the debts of the countries in Africa, and there was another article in a quite recent edition of *The Economist* talking about this and pointing out that northern bankers are not going to lend much; that northern governments are trying to cut public spending and will not recapture their aid generosity of the 1960s. The article goes on to say:

But direct investment from northern multinationals and fund managers would double if they thought they were welcome in the reviving south, and double again if poor countries' annual GDP growth were to get back to 6 per cent or so. The conditions that attract foreign investors—unbossy politicians, sound finance, free-market policies—are also those that encourage domestic entrepreneurs and farmers. China and India have switched their economic policies not mainly to attract foreign investment, but because it was good for their own growth. The other side of that coin is that governments of small and poor countries are wrong to assume that they cannot attract foreign investment. If they do what is best for local economic growth, foreigners will not be slow to invest.

## [Traduction]

choses à plus long terme et reconnaître que la pauvreté de ces pays est exceptionnelle; ils ont subi des revers exceptionnellement graves et n'ont généralement pas eu accès aux fonds dont ils avaient besoin pour y faire face.

On a tort de croire que les sources de financement externe peuvent assortir leurs prêts de conditions qui visent les décisions politique et économique de gouvernements souverains indépendants, même s'ils ne figurent pas parmi les plus puissants. Certains prêteurs ont imposé des efforts considérables aux pays emprunteurs pour que leur gouvernement souverain modifie sa conception du développement, mais tout cela ne sert à rien. Les programmes imposés, ça ne marche pas. Il peut y avoir acceptation et signature de documents, mais je vous garantis que dans les six mois qui suivent, on se rend compte que les objectifs ne sont pas atteints, et tout est à recommencer. Il faut être sensible à la façon dont la situation est perçue dans les pays emprunteurs, et se consacrer davantage à la question de la balance des paiements. Ce n'est pas une question d'idéologie. Il existe certaines questions techniques qui suscitent des dissensions et auxquelles on apporte des réponses controversées; c'est par exemple le cas des mesures transitoires et de l'ordre de succession des principaux changements d'orientation. Il ne saurait en être autrement, mais il doit pourtant y avoir dialogue, et non pas monologue, tant que les négociations se poursuivent.

**Le sénateur Murray:** Monsieur Helleiner, je ne voudrais pas préconiser le dogmatisme sur la question de la liberté des marchés, et je pense que nous comprenons tous l'intérêt d'une politique axée sur la progressivité, mais il serait tout de même très rassurant de savoir que ces pays s'orientent dans la bonne direction, même s'ils le font progressivement. Par contre, quel espoir peut-on avoir s'ils ne s'orientent pas vers une libéralisation de leurs marchés et vers une ouverture en direction de l'investissement étranger, etc.?

La revue «*The Economist*» a publié un article qui figure parmi nos documents d'information et qui traite de l'étendue de la dette des pays d'Afrique; la même revue a publié très récemment un autre article sur le même sujet, dans lequel on signalait que les banquiers du Nord ne prêteraient plus grand-chose, que les gouvernements occidentaux s'efforçaient de couper les dépenses publiques, et qu'il ne fallait plus espérer l'aide généreuse qu'on a connue au cours des années 60. L'article se poursuit ainsi:

Pourtant, l'investissement direct en provenance des multinationales et des bailleurs de fonds des pays du Nord doublerait si les prêteurs avaient l'impression que leurs fonds étaient bien accueillis et mis au service de la revitalisation du Sud, et ces fonds doubleraient encore si la croissance annuelle du produit intérieur brut des pays pauvres revenait à un taux d'environ 6 p. 100. Les conditions qui attirent l'investissement étranger, à savoir un contexte politique libéral, des finances saines et des mesures de libération des marchés, sont également celles qui stimulent les entrepreneurs et les agriculteurs des pays prêteurs. La Chine et l'Inde ont changé de politique économique non pas uniquement pour attirer l'investissement étranger, mais parce que c'était dans l'intérêt de leur propre crois-



[Text]

In your article you say:

"To maximize their usability for rehabilitation and recovery, tying restrictions must be waived for these countries . . ."

I agree with that. Then you go on to say:

" . . . and substantially increased proportions of aid made available in non-project form."

The implication of that is that, left to themselves, the low-income African countries will use the funds that are sent for overall rehabilitation and recovery purposes.

**Dr. Helleiner:** The provision of Project Finance in the current circumstances by aid donors or others in most sub-Saharan African countries is mistaken. There are some exceptions, but the overwhelming need is for fuel and spare parts inputs to use the capacity they have. They have cotton rotting in the fields because they do not have the fuel and spare parts to process it and move it to the port for selling on world markets to earn the foreign exchange they require.

The industrial plant, the schools and the hospitals that we have all tortuously built through aid and other contributions, including their own, are falling apart because of the absence of the basic inputs to make them work. The first priority is to bring things back closer to capacity utilization and to rehabilitate what has already gone bad. One does not now start new projects, because you do not have the capacity to use them; you do not have the foreign exchange with which to buy the imports and inputs to work these things.

Direct foreign investment will not come to sub-Saharan Africa in the foreseeable future, I am sorry. I think the economists' position on direct foreign investment is sheer nonsense. In sub-Saharan Africa, among the things that direct foreign investors want—and they say so—is increased foreign exchange available to these governments, non-Project Finance, so that there can be greater guarantees for them to get the inputs they require to use anything they might invest in. You cannot have direct investors putting money into places if they know there is not any foreign exchange available to them with which to operate the plant.

I was at a meeting organized by the Commonwealth Secretariat last summer in which direct foreign investors from Britain and some other places were brought together with officials from African governments to discuss the prospects. I must tell you that the prospects are extremely bleak. Those firms that are already there will, in many instances, stay there. They are not going to pull out. In some cases governments are helping them make this decision; but in many cases they are staying voluntarily.

[Traduction]

sance. On peut dire, en corollaire, que les gouvernement des petits pays pauvres auraient tort de se croire incapables d'attirer l'investissement étranger. S'ils prennent les décisions les plus propices à la croissance économique locale, les étrangers ne tarderont pas à se tourner vers eux pour investir.

Dans votre article, vous dites ceci:

«Pour maximiser leurs perspectives de relèvement économique, il faut renoncer à imposer des conditions à l'aide que nous apportons à ces pays . . .»

Je suis d'accord avec cela. Vous ajoutez:

« . . . » et accroître considérablement la proportion de l'aide qui n'est pas offerte sous forme de projets.

Il ressort de cela que, laissés à eux-mêmes, les pays africains les plus pauvres utiliseront les fonds qui leur sont envoyés à des fins de redressement économique global.

**M. Helleiner:** Dans les circonstances actuelles, les dispositions contenues dans le financement des projets concernant l'aide des pays donateurs ou autres entités à la plupart des pays du Sahel sont erronées. Il y a des exceptions, mais ces pays manquent d'abord et avant tout de carburant et de pièces de rechange, c'est-à-dire ce dont ils ont besoin pour utiliser les capacités dont ils disposent déjà. Le coton est en train de pourrir dans les champs parce que ces pays n'ont pas le carburant et les pièces de rechange nécessaires à leurs machines pour le récolter, l'acheminer jusqu'à la mer, le vendre sur les marchés mondiaux et obtenir les devises dont ils ont besoin.

Les industries, les écoles et les hôpitaux que nous avons construits par des moyens détournés grâce à l'aide internationale et à d'autres contributions, y compris la leur, tombent en ruines en l'absence d'un effort de base pour les faire fonctionner. Il faut en priorité se rapprocher de leur capacité d'utilisation et remettre en état ce qui a été détruit. Il ne sert à rien d'entreprendre de nouveaux projets si l'on n'a pas la capacité de s'en servir ni les devises qui permettent d'acheter les importations et les facteurs de production pour les faire fonctionner.

Je regrette, mais aucun investissement étranger direct ne se dessine à l'horizon pour les pays du Sahel. J'estime d'ailleurs que la position des économistes sur cette question est totalement absurde. Dans ces pays, ce que les investisseurs étrangers directs désirent surtout—et ils le disent—c'est une augmentation des devises dont peuvent disposer leurs gouvernements, qu'il ne s'agisse pas de financement de projets afin qu'ils aient de meilleures garanties qu'ils pourront obtenir les facteurs de production nécessaires pour faire fonctionner ce dans quoi ils pourraient investir. On ne peut demander à des investisseurs de consacrer de l'argent à des entreprises s'ils savent qu'ils n'auront pas de devises pour les faire fonctionner.

L'été dernier, j'ai assisté à une rencontre organisée par le Secrétariat pour les pays du Commonwealth, au cours de laquelle des investisseurs étrangers directs de Grande-Bretagne et d'autres pays s'étaient réunis avec des fonctionnaires des gouvernements africains pour discuter des perspectives d'investissement, lesquelles, je dois vous dire, sont très peu encourageantes. Certes, dans bien des cas, les entreprises déjà établies dans ces pays vont y rester. Parfois, les gouvernements les

## [Text]

The only sources of increased investment that were mentioned were in tourism in particular places and in petroleum and minerals in particular places where the prospects looked especially bright, and only then if the circumstances, in terms of recipient government policy, were right, and increasingly they are right.

You mentioned the direction of change. Among the main points made by the World Bank report, which that *Economist* article is reporting on, is that there are major policy changes underway in Africa today. The direction of change is appropriate in the overwhelming majority of the low-income sub-Saharan countries. However, I say again that the direction of change should be assessed above all in terms of whether the changes are moving in the direction of balance of payments adjustment. Are they moving to increase viable exports and efficient import-substituting activities; are they expanding the production of tradable goods? The only way you can do that is to rehabilitate that sector's productive capacity and, ultimately, to invest in it. I am afraid the only way you can do it in the longer run is to provide further resources to allow them to do it. But that direction of change is a balance of payments matter. It is a matter of altering the productive structure of the country in response to massively altered international terms of trade. That may be done, in some case, by a state enterprise and state investments; in other cases by private ones. There are no general rules that make any sense. There is no professional support anywhere I know of for across-the-board recommendations on the role of state and private sector activities.

There is general agreement that in most African countries the state has over-reached itself in the post-independence period, but there is also agreement that they have been retreating in major ways in the last five years, in particular, and are continuing to retreat as there are increasing numbers of governments who have learned something over the past 20 years.

**Senator Bosa:** Dr. Helleiner, in your presentation you made reference to the declining prestige of the international monetary institutions, such as the World Bank and the IMF, the IMF not having been invited into the Group of Five at the Plaza Hotel meeting they had recently.

What sort of reform would you effect in these institutions to make them more viable and responsive to the needs they should be fulfilling?

**Dr. Helleiner:** Let me say immediately that the weakest part of the international economic governing machinery is the GATT, not the financial institutions. The GATT was never strong. It does not have a serious secretariat; it does not have a constitution. It is just a contract, and there are 60-odd countries that do not even belong. It has no enforcement authority; it has no resources to speak of. The number of people studying trade issues in the GATT relative to the importance of trade is ridiculous compared with the 1500 professionals in the IMF

## [Traduction]

aident à prendre cette décision mais souvent, elles restent volontairement.

Le fait est que les seules sources d'accroissement des investissements qui ont été mentionnées concernaient le tourisme dans certains pays, ainsi que le pétrole et le minéraux dans d'autres où les perspectives étaient particulièrement favorables, et encore là, uniquement si les circonstances, c'est-à-dire la politique du gouvernement bénéficiaire, étaient favorables; et ceux qui ont dit cela ont de plus en plus raison.

Vous avez parlé du sens dans lequel s'opère le changement. Parmi les principaux sujets mentionnés dans le rapport de la Banque mondiale, dont fait état l'article de l'*Economist*, il est question de grands changements d'orientation qui serait actuellement en cours en Afrique. Cette orientation est bonne dans la vaste majorité des pays défavorisés du Sahel. Toutefois, je répète que pour évaluer cette évolution, il faut avant tout se demander si elle vise à équilibrer la balance des paiements. Ces pays sont-ils en train d'accroître leurs exportations viables et d'intensifier leurs activités de remplacement des importations? Augmentent-ils la production de marchandises commercialisables? La seule façon d'y parvenir est de relever la capacité productive de ce secteur et, en fin de compte, d'y investir. Je crains que la seule façon de procéder à long terme, ce soit de leur fournir davantage de ressources pour le leur permettre. Mais cette évolution tient à la balance des paiements. Il s'agit de modifier la structure de production de ces pays pour répondre à une transformation radicale des termes de l'échange internationaux. Dans certains cas, cela peut être réalisé par des entreprises d'État et par des investissements publics; dans d'autres cas, par le secteur privé. Il n'y a pas de règle générale absolue. Autant que je sache, aucun professionnel n'appuie où que ce soit des recommandations globales concernant le rôle de l'État et les activités du secteur privé.

La plupart des pays africains s'accordent à dire que l'État a pris trop d'importance au cours de la période qui a suivi l'indépendance, mais ils conviennent également qu'il s'est retiré de nombreux secteurs, au cours des cinq dernières années notamment, et qu'il continue de le faire au fur et à mesure qu'un nombre de plus en plus grand de gouvernements tirent des leçons de leur expérience des 20 dernières années.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Helleiner, dans votre exposé, vous avez parlé du déclin du prestige des institutions monétaires internationales, comme la Banque mondiale et le FMI, celui-ci n'ayant pas été invité à la récente réunion du Groupe des Cinq tenue à l'hôtel Plaza.

Quelle genre de réforme entreprendriez-vous dans ces institutions pour les rendre plus viables et plus attentives aux besoins auxquels elles devraient répondre?

**M. Helleiner:** Je peux vous dire immédiatement que le mailon le plus faible du système économique mondial est le GATT, et non les institutions financières. Le GATT n'a jamais été fort. Il n'a pas de secrétariat digne de ce nom ni de constitution. Il n'est qu'un contrat auquel ne participent même pas quelque 60 pays. Il n'a pas de pouvoir exécutif ni aucune ressource véritable. Le nombre de personnes qui étudient les questions des échanges commerciaux au sein du GATT par rapport à l'importance de ces échanges est ridicule si on le



## [Text]

and the 2500 professionals in the World Bank studying the areas of their concern.

However, as far as the IMF and World Bank are concerned, the most important single thing to do for both of them is to increase their resources. The IMF has had to deal with a world in which the international commercial banks, during the 1970s, for reasons you are all familiar with, took over many of their functions. At the time the IMF was created, it was not envisaged that the banks would be performing balance of payments lending to governments in the way that they are now doing. Of course, the Government of Canada borrows from the banks, just the same as the Government of Brazil, when they are in balance of payments difficulties. They do not go to the Fund, and there are reasons for that.

The Fund must have resources enough to be credible, and it must return to the period of the early 1970s when the direction of change was clearly toward putting the IMF at the centre of the international monetary system. At that time, it was believed and agreed that the IMF's SDR—the special drawing right—would become the centre of the international monetary system. It is, in fact, increasingly marginal to the international monetary system, and there have not been any SDRs created in recent years, even though the liquidity crisis—which must be judged in terms of the needs of large numbers of members, not according to some aggregate of them all—has never been so great in the history of the institution. If ever there was a time when SDRs should have been created again, it was during the past few years, but they were not created. The resources of the Fund have not kept pace with the expansion of world trade, not to speak of the increased expansion of international capital flows. It just does not have the resources to perform the role for which it was created, and there is no way that it can restore its perspective leadership short of the provision of further funds.

The same is true, of course, of the Bank, which is seeking a capital increase. The Bank cannot borrow on international capital markets—which is how it raises its money—except on a one-four-one basis with its capital. It is a very conservative regime under which it operates. Either the authorized capital has to be increased, or the Bank has to be permitted, through an alteration in the Articles, to borrow more than it is presently allowed to borrow.

Without a capital increase, it will involve a net reflow to the World Bank before the end of the decade which, in the current circumstances, makes no sense at all.

The same is true of IDA, the soft loan arm of the Bank; it needs more resources. The obvious point throughout is that finance is the principal constraint to the performance of an effective role and the acquisition of credibility—restoration of credibility.

## [Traduction]

compare aux 1500 professionnels du FMI et aux 2500 de la Banque mondiale qui étudient les domaines qui les intéressent.

Toutefois, en ce qui concerne le FMI et la Banque mondiale, la seule chose la plus importante qu'on puisse faire pour eux est d'accroître leurs ressources. Le FMI a dû exercer ses activités dans un monde où les banques commerciales internationales se sont approprié une grande partie de ses fonctions au cours des années 1970 pour des raisons que vous connaissez bien. Au moment de la création de cet organisme, il n'était pas question que les banques prêtent à des gouvernements pour leur permettre d'équilibrer leur balance des paiements comme elles le font maintenant. Évidemment, le gouvernement du Canada emprunte aux banques, tout comme celui du Brésil, lorsqu'ils ont des difficultés à équilibrer leur balance des paiements. Ils ne s'adressent pas au Fonds et il y a des raisons à cela.

Le FMI doit disposer de suffisamment de ressources pour être crédible, et il doit revenir à la période du début des années 1970, où l'on tendait nettement à placer cet organisme au centre du système monétaire international. A l'époque, on croyait que les droits de tirage spéciaux—les DTS—du FMI en deviendraient le pivot et on l'acceptait. Or, ces DTS y prennent de moins en moins d'importance, et aucun n'a été créé ces dernières années, bien que la crise de liquidités—qui doit être jugée en fonction des besoins de la majorité des pays membres et non d'un certain groupe seulement—n'ait jamais été aussi grande dans l'histoire de cette institution. S'il y a eu une époque où des droits de tirage spéciaux auraient dû être établis, encore une fois, c'est bien au cours des cinq dernières années, mais cela n'a pas été le cas. Les ressources du Fonds n'ont pas augmenté au même rythme que l'accroissement des échanges commerciaux ni, tels va sans dire, que l'expansion des mouvements internationaux de capitaux. Le FMI n'a tout simplement pas les ressources qui lui permettraient de jouer le rôle pour lequel il a été créé, et il n'a aucun autre moyen de retrouver son rôle de chef de file si l'on ne lui en accorde pas davantage.

Évidemment, le même raisonnement s'applique à la Banque mondiale, qui cherche à obtenir un accroissement de capital. La Banque ne peut emprunter sur les marchés internationaux—ce qui est sa façon d'obtenir des fonds—que jusqu'à concurrence d'une somme égale à son capital. Elle fonctionne sous un régime très conservateur. Ou bien il faut augmenter son capital autorisé, ou bien il faut lui permettre, en modifiant sa constitution, d'emprunter plus qu'elle n'est actuellement autorisée à le faire.

Sans augmentation de capital, la Banque mondiale fera face à un reflux net de capitaux d'ici la fin de la décennie, ce qui, dans les circonstances actuelles, n'a aucun sens.

Il en est de même de l'IDA, succursale de la Banque mondiale qui consent également des prêts assortis de conditions de faveur et qui est en difficulté; elle a besoin de davantage de ressources. Il ressort constamment de tout cela que les moyens financiers constituent la principale contrainte qui empêche cet organisme de jouer un rôle efficace et d'acquiescer ou de recouvrer de la crédibilité.



[Text]

The IMF has done wonderfully in crises response in recent years, but one cannot conduct the governing of the international economy over 20-year horizons through a series of *ad hoc* "crises responses. One will eventually misstep on one.

**Senator Bosa:** Would you please comment on what gave rise to the Baker initiative and, finally, the lost credibility of the IMF. Is that because the Fund insists on getting repaid?

**Dr. Helleiner:** The Baker initiative stemmed, above all, from the manifest insufficiency of the IMF programs. IMF programs are geared to short-term solutions involving, above all, demand management. If countries find themselves in difficulty for prolonged periods—longer periods than any equivalent shocks in the post Second World War period—the repression of demand provides no guarantee that the balance of payments will sort itself out unless international circumstances improve.

In those circumstances, the Fund experienced increasing numbers of cases in which its members had what is known as "prolonged use" of Fund resources, which is to say that they had to keep borrowing further amounts.

The Baker initiative was based on the growing perception that something had to be done on a longer-term basis on the supply side—not on the demand side—and while the Fund was making more noises about supply-side measures, in fact it always went to the Bank for supply-side advice, and longer-term finance of the kind that the Bank provides seemed to be the appropriate way to provide supply-side development finance of the kind that would be necessary to restore growth and, above all, growth in exports and imports substituting activity.

So, it was not so much in that case the shortage of resources that generated the Baker initiative; it was rather a perception that the short-term approaches and short-term finance demand-oriented finance of the Fund was inappropriate for the current needs.

What was your second question?

**Senator Bosa:** Did the IMF lose its credibility because it insisted Third World countries pay their debts?

**Dr. Helleiner:** Well, they don't; they can't. There are now, I believe at last count, four countries which have been declared ineligible for IMF borrowing, with another one coming on any day now. There are another seven or eight in Africa alone—I cannot speak for the rest—which are in substantial arrears on their repayments to the IMF.

The IMF, for better or worse, has not been able to collect, and there are those who describe the Baker initiative as an attempt at the country level to bail out the IMF. There are some, particularly in the African case, who believe that the IMF's principal objective in Africa is to get out as fast as possible.

[Traduction]

Le FMI s'est admirablement bien sorti des crises des dernières années, mais on ne peut régir la conduite de l'économie internationale pour des périodes de plus de 20 ans par une série de réactions circonstancielles aux crises. On finit inévitablement par faire un faux pas.

**Le sénateur Bosa:** Voudriez-vous nous entretenir des facteurs qui ont suscité la création du plan Baker et, en fin de compte, la perte de crédibilité du FMI. Est-ce parce que ce dernier a tenu à se faire rembourser?

**M. Helleiner:** C'est avant tout l'insuffisance manifeste des programmes du FMI qui a suscité le plan Baker. Ces programmes proposaient des solutions à court terme axées principalement sur la gestion de la demande. Si des pays se trouvent en difficulté pendant des périodes prolongées, plus longues que toutes les périodes de crise équivalentes depuis la Seconde Guerre mondiale, la répression de la demande ne garantit nullement que l'équilibre de la balance des paiements se rétablira de lui-même à moins que les circonstances internationales ne s'améliorent.

En l'occurrence, le Fonds s'est trouvé devant un nombre de cas de plus en plus grand où ses membres ont fait ce qu'on appelle un «usage prolongé» de ses ressources, ce qui revient à dire qu'ils ont été contraints d'emprunter de plus en plus.

Le plan Baker était fondé sur le sentiment grandissant qu'il fallait faire quelque chose à long terme du côté de l'offre—et non de la demande—et tout en préconisant des mesures applicables à l'offre, les dirigeants du Fonds ont en fait toujours demandé conseil à la Banque au sujet de l'offre. Le financement à long terme du type de celui qu'offre la Banque semblait être le moyen approprié d'assurer le financement du développement de l'offre qui serait nécessaire pour rétablir la croissance et, par-dessus tout, celle des exportations et des activités de substitution des importations.

Par conséquent, dans ce cas, ce n'est pas tellement la pénurie de ressources qui a suscité la création du plan Baker, mais plutôt le sentiment que l'approche à court terme et le financement axé sur la demande à court terme que pratiquait le Fonds ne convenaient pas aux besoins actuels.

Quelle était votre seconde question?

**Le sénateur Bosa:** Le FMI a-t-il perdu sa crédibilité parce qu'il a tenu à ce que les pays du Tiers monde lui remboursent leurs dettes?

**M. Helleiner:** Non, c'était impossible. Si je ne m'abuse, au dernier décompte, quatre pays auraient cessé de bénéficier des prêts du FMI, tandis qu'un autre serait sur le point de se trouver dans cette situation. Il y en a encore sept ou huit en Afrique seulement—je ne peux parler pour le reste du monde—qui ont des arriérés considérables dans leurs remboursements au FMI.

Le FMI, pour le meilleur ou pour le pire, ne parvient pas à se faire rembourser et certains pensent que par l'initiative Baker, on tente au niveau national de le renflouer. Certains croient que le principal objectif du FMI, notamment en ce qui concerne l'Afrique, est de quitter la région le plus vite possible.

[Text]

The IMF credibility question I do not think is based on its insistence on being repaid.

The conditionality, which has been described in the past as a matter of ensuring that the Fund's resources revolve, and that they do come back, is not typically now so described. Conditionality now is associated with a belief on the part of external sources of finance that certain measures must be taken in the borrowing countries if they are to improve their balance of payments, and that they will not undertake these measures in sufficient degree unless an outside body carrying funds levers them into making difficult policy decisions.

The politics of all of that you will understand better than I; I am dubious as to whether that kind of leverage in fact frequently works.

But the credibility is associated with the effectiveness of the Fund's programs. If over half of the extended fund facilities of the IMF introduced a few years ago to try to produce longer-term approaches collapse, as they did, then one has reason to worry. The Fund's staff will say that the difficulty is a policy slippage and lack of discipline on the part of the borrowing country; others say that the difficulty is in the design of the program and the realism of the requirements, political and economic. Either way, the record has been mixed, to put it at its best, and that is what the credibility of the Fund record ultimately rests on—its record.

**Senator MacEachen:** I do not know why I should say this because I am not representing the International Monetary Fund here, but I do want to register a dissent when it is taken, as it were for granted, that the International Monetary Fund has lost its credibility. I do not believe that for a moment.

**Dr. Helleiner:** That is rather stronger. I am speaking of directional change.

**Senator MacEachen:** I did not have in mind your comment, Professor Helleiner; I did have in mind my esteemed colleague, Senator Bosa, who, on two occasions, stated that the International Monetary Fund had lost its credibility. I would enter at least a slight dissent.

When you are asked, Professor Helleiner, what the major defect was, you put your finger on the question of resources and I agree with that. That has been the problem not only with the Fund but with the World Bank, because principal member governments have been unwilling to provide the resources which other not as important member governments, particularly in the developing world, felt were necessary in order to operate more effectively. Presumably, in all of the international institutions like the United Nations, we are faced with what is ascribed to be the flaws of the international organization which are inherently the guidance given by member governments.

You have talked about international liquidity and the reluctance of the International Monetary Fund to increase the special drawing rights or the SDRs. Certainly it was not the management of the Fund which opposed the increase of the special drawing rights; it was member governments. At the time when it was a hot issue it was opposed by the United States, the Federal Republic of Germany and maybe the United Kingdom and some others, who stated clearly that they were not pre-

[Traduction]

La question de la crédibilité du FMI n'est pas basée sur son insistance à se faire rembourser.

Auparavant, on voyait dans les conditions un moyen de s'assurer que les ressources du Fonds se renouvellent, c'est-à-dire reviennent, mais de façon générale, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les sources extérieures de financement considèrent maintenant que les emprunteurs peuvent prendre eux-mêmes certaines mesures s'ils veulent améliorer leur balance des paiements et qu'ils n'en prendront pas suffisamment si un bailleur de fonds de l'extérieur ne les incite pas à prendre des décisions de principe difficiles.

Vous comprendrez mieux que moi l'intérêt de ces mesures; personnellement, je me demande si ce type d'incitation fonctionne souvent.

La crédibilité est liée à l'efficacité des programmes du Fonds. Si plus de la moitié des facilités du FMI mises en œuvre il y a quelques années en vue de contribuer à des solutions à long terme ne portent pas fruit, comme ce fut le cas, on a des raisons de s'inquiéter. Les membres du FMI diront que le problème tient à l'inefficacité des politiques et au manque de discipline des pays emprunteurs; d'autres affirment qu'il réside plutôt dans la conception du programme et dans le réalisme politique et économique des exigences. Quoi qu'il en soit, le dossier est, au mieux, confus, et c'est là-dessus que repose en fin de compte la crédibilité du Fonds—son dossier.

**Le sénateur MacEachen:** Je ne représente pas ici le Fonds monétaire international, mais je tiens tout de même à dire que je ne suis pas d'accord qu'on tienne pour acquis que le FMI a perdu sa crédibilité. Je n'y crois pas du tout.

**M. Helleiner:** C'est plutôt fort. Je parle de changement d'orientation.

**Le sénateur MacEachen:** Je ne pensais pas à ce que vous avez dit, monsieur Helleiner; je songeais plutôt à mon cher collègue, le sénateur Bosa, qui à deux reprises a déclaré que le Fonds monétaire international avait perdu sa crédibilité. Disons que je ne suis pas vraiment d'accord.

Quand on vous a demandé, monsieur Helleiner, quelle était la principale lacune, vous avez mentionné la question des ressources et je suis d'accord. Ce problème touche non seulement le FMI mais aussi la Banque mondiale: les principaux pays membres ne sont pas disposés à fournir les ressources que d'autres pourtant moins importants, notamment parmi les pays en développement, ont jugé nécessaires pour fonctionner plus efficacement. Dans toutes les institutions internationales comme les Nations unies, nous sommes probablement aux prises avec les lacunes de l'organisation internationale, qui sont le fruit des orientations des pays membres.

Vous avez parlé des liquidités internationales et de l'hésitation du FMI à accroître les droits de tirage spéciaux (DTS). Ce n'est certainement pas la direction du FMI qui s'y est opposée, mais plutôt les pays membres. A l'époque où il en était question, les États-Unis, la République fédérale d'Allemagne, peut-être bien le Royaume-Uni ainsi que d'autres pays s'y sont opposés; ils ont établi clairement qu'ils n'étaient pas disposés à



[Text]

pared to increase the SDRs because such an action would provide a very wrong signal at a time when the world was coping with an international inflation of tremendous power.

Now whom do you blame: the Fund or the member governments? I think that is one of the problems we have here. I personally believe that the Fund has performed well—you said wonderfully well—in crisis situations. I agree with that. I think it is easy to talk about the loss of credibility. We do it about the Parliament of Canada frequently, but the fact is that we manage to run the country, despite the declaration of pundits that Parliament has declined in prestige and importance and relevance.

This is not, Professor Helleiner, an effort to discount your excellent testimony, which I appreciate very much, but simply to give expression to my own views about the IMF. I have never been an advocate of Mr. Muldoon's World Economic Conference, which he launched first at the Commonwealth Finance Ministers' Meeting, because I never knew what that World Economic Conference would attempt to do, except to remove the flaws of the International Monetary Fund, or provide more resources, or create a new Bretton Woods all, in my judgment, unclear objectives. The French even have lost their enthusiasm for the World Monetary Conference because their main concern was exchange rates, although they have gotten somewhere with the Americans concerning action on the American dollar.

But, I am not as up to date on these questions as I was at one time. I do know that there is bound to be discontent with the International Monetary Fund by the debtor countries. What lender is ever popular when he insists upon conditions? Especially conditions that are intended to improve the balance of payment situation. The Fund provides balance of payments support with the understanding that the receiving country will undertake certain measures to change the economic circumstances which have brought about the imbalance in the payment system.

It used to bother me a great deal, especially when I went to meetings of Commonwealth Finance Ministers who were always complaining about the conditionality of the Fund and how extreme it was. I always sympathized with them, but I did go to the Fund in Washington at one time and talked to some of the developing country representatives around the Fund who were quite impatient with the notion that the borrowers should run the institution. That is an exaggeration, but it raises that question of discontent with the Fund.

You are absolutely right about the inputs. The Finance Minister of Tanzania always used to talk about how in the name of God they could ever build their economy when they did not have the balance of payments or the foreign currency in order to finance their inputs. It is a real problem. But, how does the country increase its foreign exchange earnings until it is ready to take action which increases its capacity to earn foreign exchange?

I just dropped that preliminary series of unsought for views, Mr. Chairman, but to go to a point which Professor Helleiner raised, he talked quite correctly about their inability to finance

[Traduction]

le faire, car ils estimaient que ce serait un signal trop fort à une époque où le monde connaissait une inflation considérable.

Qui blâmer: Le FMI ou les pays membres? Je pense que c'est l'un des problèmes que nous avons ici. Personnellement, je suis d'accord avec vous que le FMI s'en est tiré, merveilleusement bien dans les situations de crise. Je pense qu'il est facile de parler de la perte de crédibilité. Nous le faisons fréquemment au Parlement canadien, mais le fait est que nous nous organisons pour diriger le pays en dépit des déclarations de soi-disant experts selon lesquels le Parlement aurait perdu de son Prestige, de son importance et de sa pertinence.

Je ne veux nullement, monsieur Helleiner, dénigrer votre témoignage, qui est excellent, mais simplement exprimer mes propres points de vue sur le FMI. Je n'ai jamais été partisan de la Conférence économique mondiale de M. Muldoon, idée qu'il a lancée à la réunion des ministres des Finances du Commonwealth, car je n'ai jamais su ce qu'on chercherait à y faire, si ce n'est supprimer les lacunes du Fonds monétaire international, fournir plus de ressources ou créer un nouvel accord comme celui de Bretton Woods. Ce sont tous des objectifs bien imprécis, à mon avis. Les Français ont même perdu leur enthousiasme à ce sujet, car les taux de change représentaient leur principale préoccupation, quoi qu'ils se soient dans une certaine mesure rangés du côté des États-Unis en ce qui concerne les mesures à prendre au sujet du dollar américain.

Mais je ne sais plus aussi bien qu'avant où en sont ces questions. Je sais toutefois que les pays débiteurs sont mécontents du Fonds monétaire international. Quel prêteur pourrait être populaire lorsqu'il insiste sur des conditions, notamment des conditions visant à améliorer la balance des paiements? Le Fonds fournit une aide à cet égard à la condition que le pays bénéficiaire prenne certaines mesures pour modifier la conjoncture qui a entraîné un déséquilibre dans le système des paiements.

Cela m'a déjà gêné énormément, notamment à l'époque où j'assistais aux réunions des ministres des Finances du Commonwealth; ils se plaignaient des conditions imposées par le Fonds, de leur caractère extrême, et j'étais bien d'accord avec eux. Je suis allé au FMI, à Washington, et je me suis entretenu avec certains des représentants de pays en développement qui auraient bien voulu que les emprunteurs dirigent l'institution. J'exagère, mais c'est pour faire valoir la question du mécontentement.

Vous avez absolument raison en ce concerne les intrants. Le ministre des Finances de la Tanzanie s'est souvent demandé comment certains pays pourraient renforcer leurs économies alors qu'ils n'avaient pas la balance des paiements ou les devises étrangères nécessaires pour financer leurs intrants. C'est un véritable problème. Comment un pays peut-il accroître ses recettes en devises étrangères s'il n'est pas prêt à prendre les mesures pour accroître sa capacité de gagner des devises étrangères.

Je viens de donner quelques points de vue qu'on ne m'avait pas demandés, monsieur le président, mais pour en venir à une question soulevée par M. Helleiner, il a à juste titre parlé de



[Text]

the inputs which are required for not only their economic growth but also their maintenance. He also talked about their exchange rate policy, and I presume that their problem is an overvalued exchange rate.

What regimes do they follow in terms of their exchange rate, and why are they reluctant to undertake the steps—even a disguised devaluation— necessary to make themselves competitive and to increase their foreign currencies, which are so essential for their inputs? Why can't they face the free market on the exchange rate? I think that is one point we have to take a look at in our studies—and I am really asking for your views. I do not have any myself.

The next question is on trade. In your initial presentation you said that it was one of the four major dimensions of the current international situation or crisis. What about trade? I agree with you about the GATT. One of the reasons it is the way it is is that it has lacked ministerial control. It receives very little attention from government—unlike the Fund. In your visits to Africa have you had any comment from the African governments about their view on the trade arrangement which they entered into with the European Community, which still prevails under the Lomé Convention and which provides duty-free access on a non-reciprocal basis of about 95 per cent of their exportations to the European Community? If trade barriers are the difficulty, why has this not helped them more, because they have had almost total access to the big European market from the ACP countries? Would you comment on that?

**Dr. Helleiner:** May I just say a word or two about some of the earlier points you made? I absolutely agree that the difficulties of the international institutions are the responsibility of the member governments, no one else.

There are disagreements that remain, given the resources, as to the detail of individual conditions applied to individual countries, which are matters, ultimately, of judgment. In many cases, they have to do with political judgments. There are professional disagreements, politics apart, as to the efficacy of funding programs of the traditional kind. These disagreements will, undoubtedly, continue, but there are some things at issue.

I should now like to touch on the World Economic Conference. What ultimately transpires at such a conference is not nearly as important as that some kind of organized and focussed discussion of these four key issues and how they relate to one another takes place and does so in a credible forum, not the United Nations General Assembly and not the Interim Committee. There must be some way in which people can proceed to discuss these issues, and sensible suggestions, in my view, have been made. I say again that it is the responsibility of the member governments.

What is different in the 1980s, from what transpired in the 1940s, is that the major powers are not particularly interested. As you, yourself, said, the U.S., U.K. and the Federal Republic of Germany have stood in the way of some of the most elementary, minor steps in altering the functioning of some of the

[Traduction]

l'incapacité de financer les intrants nécessaires non seulement pour parvenir à la croissance économique mais pour la maintenir. Il a également parlé de la politique du taux de change. Je présume que leur problème tient à un taux de change surévalué.

Quelle politique suivent-ils à cet égard et pourquoi hésitent-ils à prendre des mesures, ne serait-ce que procéder à une dévaluation dissimulée, pour devenir concurrentiels et accroître leurs devises étrangères, ce qui est essentiel par rapport aux intrants? Pourquoi ne peuvent-ils faire face au marché libre à cet égard? Je pense que c'est une question sur laquelle nous devons nous pencher dans nos études. Je vous demande véritablement votre point de vue; personnellement, je n'en ai pas.

La question suivante concerne le commerce. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez dit que c'était l'un des quatre principaux aspects de la situation ou crise internationale actuelle. Qu'en est-il du commerce? Je suis d'accord avec vous au sujet du GATT. Il est comme il est parce qu'il n'y a pas suffisamment de contrôle ministériel. Contrairement au Fonds, il reçoit très peu d'attention des pays membres. Au cours de vos visites en Afrique, les gouvernements des divers pays vous ont-ils exposé leur point de vue sur l'accord commercial conclu avec la Communauté européenne et qui vaut toujours aux termes de la Convention Lomé, accord dans le cadre duquel 95 p. 100 de leurs exportations dans la Communauté européenne sont admises en franchise de droits, sans réciprocité? Si les barrières commerciales représentent la difficulté, pourquoi n'ont-ils pas davantage profité au fait qu'ils ont pratiquement un accès illimité au vaste marché européen en tant d'États de l'ACP? Pourriez-vous commenter cette question?

**M. Helleiner:** Permettez-moi de dire un mot ou deux sur des questions précédentes. Je suis absolument d'accord que les difficultés des institutions internationales sont attribuables aux pays membres et à personne d'autre.

Il reste des désaccords, étant donné les ressources, au sujet des diverses conditions appliquées aux divers pays; ce sont finalement des questions de jugement. Dans bien des cas, il s'agit de jugements politiques. Il y a aussi, la politique mise à part, des désaccords entre spécialistes au sujet de l'efficacité des programmes de financement traditionnels. Ces désaccords persisteront sans aucun doute, mais il y a certains éléments en cause.

J'aimerais maintenant parler de la conférence économique mondiale. Ce qui en transpire n'est pas tout à fait aussi important que la discussion comme telle de ces quatre éléments clés et de leur interdépendance; il faut pouvoir en discuter sur une tribune crédible, non pas à l'Assemblée générale des Nations Unies ni à la Commission spéciale. Il faut qu'on puisse en discuter et des propositions sensées ont, selon moi, été présentées. Encore une fois, c'est la responsabilité des pays membres.

Ce qui est différent dans les années 80, par rapport à ce qui est ressorti des années 40, c'est que les grandes puissances ne sont pas particulièrement intéressées. Comme vous l'avez dit vous-même, les États-Unis, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne se sont opposés à certaines des mesures

## [Text]

key financial institutions. That is precisely why I think there may be a role to be played by Canada, Holland, India, Brazil and others in strengthening the trade and financial régimes; and in looking for deals in which strengthening of the services régime which Brazil and India continue to oppose is linked to some kind of deal concerning the strengthening of the Fund and Bank. Deals can be struck, but it takes some sort of leadership and some detailed sounding-out of possibilities.

As far as Africa is concerned, I am not here to defend the Minister of Finance of Tanzania, but one of the unusual elements of the African scene is that the growth rates of sub-Saharan African countries over the last couple of decades—before the most recent shock—are significantly statistically-related to the instability of their import volumes at the country level.

Import volume instability is a better predictor of growth performance in Africa than capital formation. This is quite extraordinary. That is the matter of the provision of either stable export earnings or adequate compensatory finance in circumstances where the earnings are inherently unstable. There are very high returns from the stabilization of import volumes in Africa; it is not simply a matter of earning foreign exchange for longer-running growth. It is not just a matter of aid or development resources. It is also an absolutely essential provision of short-term financing to deal with short-term importing difficulties.

Why have their exchange rates become so over-valued? If you look at the charts in the IMF annual report which show these incredible upward movements in the real exchange rate of the sub-Saharan and African countries, you will see that it began, in a serious way, in about 1979, at the very time when it should have been going the other way. Their currencies started to become over-valued. The explanation, I think, is a fairly crude one: It is that the macro-economic imbalances in most of these countries had not been experienced in this way before and the technical capacity, in terms of macro-economic understanding of the average finance ministry, was limited. We academics have to take some responsibility for this. In the last 20 years, we have trained people in project evaluation and long-term resource mobilization issues, but we did not teach macro-economic management in development courses to anything like the degree that they have been proven to be necessary.

Whatever the cause, the unique shock and deterioration in terms of trade in the two-year period in the early 1980s, in the order of something like 25 per cent in the average African country, generated paralysis. They experienced a crisis-management in the same way that the Latins did in the 1930s. They grabbed for whatever seemed to make sense, such as controlling imports and not changing the exchange rate. The African countries were not alone in having large numbers of ill-informed people who regarded the exchange rate as a matter of national pride. For one reason or another, particularly when some of them were pushed by external donors to do things that they, themselves, were uncertain about, they backed up instead of responding. Inflation took off domestically.

## [Traduction]

élémentaires visant à modifier le fonctionnement de certaines des institutions financières clés. C'est précisément la raison pour laquelle je pense que le Canada, la Hollande, l'Inde, le Brésil et d'autres pays ont un rôle à jouer en ce qui concerne le renforcement des régimes commerciaux et financiers et la recherche d'accords dans lesquels le renforcement du régime de services auquel le Brésil et l'Inde continuent de s'opposer est lié à une espèce d'arrangement concernant le renforcement du Fonds et de la Banque. Des accords peuvent être conclus, mais il faut prendre l'initiative et exposer les diverses possibilités.

Pour ce qui est de l'Afrique, je ne suis pas ici pour défendre le ministre des Finances de la Tanzanie, mais un des éléments qui caractérisent aujourd'hui l'Afrique, c'est que les taux de croissance du Sahel ont été au cours des deux dernières décennies—avant le choc récent—sensiblement rattachés à l'instabilité du volume des importations au niveau national.

Cette instabilité est un meilleur indice de la croissance de l'Afrique que la formation de capital. C'est extraordinaire. Il s'agit de s'assurer de recettes d'exportation stables ou de fonds compensatoires suffisants lorsque les recettes sont en soi instables. La stabilisation du volume des importations de l'Afrique rapporte beaucoup; il ne s'agit pas simplement de gagner des devises étrangères pour obtenir une croissance à long terme. Ce n'est pas non plus simplement une question de ressources en matière d'aide ou de développement. Il faut avoir des fonds à court terme pour régler les problèmes d'importation à court terme.

Pourquoi leur taux de change est-il à ce point surévalué? Les tableaux qui figurent dans le rapport du FMI montrent que ces incroyables mouvements à la hausse du taux de change réel du Sahel et des pays africains ont commencé véritablement vers 1979, à l'époque même où l'inverse aurait été nécessaire. Leurs monnaies ont commencé à être surévaluées. L'explication en est simple: la plupart de ces pays n'avaient pas connu de déséquilibre macro-économique de cette ampleur auparavant et la capacité technique d'un ministère des finances moyen de comprendre le phénomène macro-économique était limitée. Les universitaires en sont en partie responsables. Au cours des 20 dernières années, nous avons formé des spécialistes dans les domaines de l'évaluation de projets et de la mobilisation des ressources à long-terme, mais nous n'avons pas enseigné la gestion macro-économique dans les cours de perfectionnement au niveau où il aurait été nécessaire de le faire.

Quelle qu'en soit la cause, le choc et la détérioration sans précédent des termes de l'échange au cours des deux premières années de la décennie 80, de l'ordre de 25 p. 100 dans les pays africains moyens, a créé une paralysie. Ces pays ont connu une gestion de crise comme celle des pays latins au cours des années '30. Ils se sont raccrochés à tout ce qui leur paraissait efficace, comme le contrôle des importations et le maintien d'un taux de change fixe. Les pays africains n'étaient pas les seuls où beaucoup de gens mal informés considéraient le taux de change comme un objet de fierté nationale. Pour une raison ou pour une autre, en particulier lorsque certains étaient poussés par des donateurs de l'extérieur à prendre des initiatives



[Text]

In addition to the import controls, they also tried to keep their public revenues going by printing money in circumstances where the GNP had fallen by 10 per cent—circumstances we simply know nothing about. Governments were faced with pressures that we know nothing about and they responded by inflating and generating runaway inflation.

They, simply, have always been a year or two behind where they ought to be, even when they de-valued. They, I think, have done what they have done because they were managing crises in ways which they did not fully understand. The recognition of the crisis lags in Africa more than in any other place because the data is not available and it takes them longer to find out what is happening. It takes them even longer to respond, and the understanding is weak in the first place.

This is not a defence of their existing practice. I think the understanding has vastly increased. I have, myself, been involved in a project which is trying to upgrade macro-economic understanding and, in particular, it has sponsored a series of studies of the exchange rate in eight eastern, central and southern African states. I have no doubt, from what I have seen in the exchanges with the people involved, that a great deal more is understood now than was understood when this crisis first hit them.

Lastly, I will deal with trade. What is to be done? It is true that the Lomé Convention provided some market access for African countries, but market access has never been the principal problem for primary producing countries. Copper, cocoa, coffee, tea, sugar and so forth all had market access in most of the countries to which they sell. Sugar is somewhat an exception. There was not full market access, even in the Lomé convention, to processed products, and there are safeguard clauses. There is also an exception for textiles and clothing. Their access has not been total, especially on the margin on which an investor has to act. He cannot be assured that he has free access to the European market if he locates in Africa because of these escape or safeguard clauses.

In any case, primary products are the Africans' problem. It is not a Hong Kong situation. The one thing that mattered most to Africa in the Lomé convention was the Stabex program, this provision for offering compensatory financing for primary commodity earnings fluctuations. The most important thing that has to be said about the Stabex program, which is a sort of mini-IMF, is that it ran out of resources. When the shock was as large as it was, the Stabex fund was only big enough to handle about one-quarter of the shortfalls which it was supposed to be able to finance, and that was the end of that.

**Senator MacEachen:** It is true that, originally, the access was for agricultural products; it has been increased for minerals. These are some of the products that have been subject to the widest fluctuations. But apart from the limitations of the

[Traduction]

dont ils mettaient le bien-fondé en doute, ils ont refusé d'agir. L'inflation a alors marqué des points sur le plan intérieur.

En plus du contrôle des importations, ils ont tenté de maintenir leurs recettes publiques en imprimant des billets dans des circonstances où le PNB chutait de 10 p. 100, circonstances dont nous ne savons rien. Les gouvernements ont dû faire face à des pressions dont nous ignorons la nature et ils ont réagi en adoptant des mesures qui ont aggravé l'inflation.

Ces pays ont toujours été un an ou deux en retard, même lorsqu'ils ont dévalué leurs monnaies. Je crois qu'il ont agi comme ils l'ont fait parce qu'ils géraient des crises avec des moyens qu'ils ne comprenaient pas bien. Ils tardent à reconnaître les situations de crise plus que tout autre pays parce qu'ils n'ont pas les données nécessaires et ils mettent plus de temps à se rendre compte de ce qui se passe. Il leur faut encore plus de temps pour réagir et, au départ, ils comprennent mal ce qui survient.

Je ne défends pas leurs pratiques actuelles. Je crois qu'ils comprennent beaucoup mieux la situation. J'ai moi-même participé à un projet qui vise à améliorer la connaissance du mécanisme macro-économique et qui a notamment permis de faire effectuer plusieurs études sur le taux de change dans huit pays le l'est, du centre et du sud de l'Afrique. Je suis maintenant convaincu, d'après les échanges qui ont eu lieu avec les participants du projet, qu'ils comprennent maintenant beaucoup mieux les choses que lorsque la crise s'est abattue sur eux.

Enfin, je vais parler du commerce. Que peut-on faire? Il est vrai que la Convention de Lomé a permis d'assurer des débouchés commerciaux à certains pays africains, mais ces débouchés n'ont jamais constitué le principal problème pour les pays producteurs de produits de base. Ils ont presque tous des marchés pour leur cuivre, leur cacao, leur café, leur thé, leur sucre, etc. Le sucre constitue quelque peu une exception. Ils n'ont pas complètement accès aux marchés, même en vertu de la Convention de Lomé, pour les produits finis et il existe des clauses de sauvegarde. Il y a aussi une exception pour les textiles et les vêtements. Ces produits n'ont pas libre accès, surtout compte tenu de la marge d'action d'un investisseur. Ce dernier ne peut être assuré d'avoir libre accès aux marchés européens s'il se trouve en Afrique, à cause des échappatoires ou des clauses de sauvegarde prévues dans la convention.

Quoi qu'il en soit, les produits de base sont le problème des Africains, et pas celui de Hong Kong. La chose la plus importante pour l'Afrique, dans la Convention de Lomé, était le programme Stabex qui prévoyait un système de financement compensatoire pour les fluctuations des recettes provenant des produits de base. L'important dans le cas du programme Stabex, une sorte de FMI en miniature, c'est qu'il a manqué de ressources. A cause de la gravité du choc, Stabex n'a pu combler que le quart environ du déficit qu'il était censé financer, et les choses en sont restées là.

**Le sénateur MacEachen:** Il est vrai qu'initialement, l'accès aux marchés était réservé aux produits agricoles et qu'il a ensuite été étendu aux minerais. Ces produits sont parmi ceux qui ont subi les plus fortes fluctuations. Mais indépendamment des restrictions de l'accord, ai-je bien compris que vous ne le



[Text]

arrangement, do I take it correctly from you that you do not regard this as a very useful model, even to improve upon?

**Dr. Helleiner:** I think that the compensatory financing mechanism is crucial. I would prefer that it be done through the IMF and that it be done in an expanded form. The Stabex is limited, in some particulars—it applies only to stabilizing exports to Europe and it only applies to certain products. There are all sorts of difficult rules. The IMF would be better.

As far as the rest of it is concerned, of course market access would help everyone, Latins more than Africans, because of the importance of non-traditional exports. The African problem, with respect to trade, revolves around what those countries can sensibly now hope to expand upon. If they collectively expanded their cocoa production, for instance, the best estimates of what this will do to world prices suggests that they will not earn any more, when all is said and done. If they all do it together, the price will drop. They are big enough in the market and the price elasticity is low enough that that will, by itself, drive the price down and leave them more or less where they were. That is true of some of the other products, as well. If an individual country does it and the others do not, then it will work. That, however, is an awkward problem.

What are the new products? What are the analogues in Africa of the tinned mushrooms and asparagus that Taiwan suddenly went into after it had moved from its primary exporting base 20-odd years ago? What is the next step in Africa? It is not clear. There are some countries that can find resources which they did not have before and develop them. There are clearly petroleum reserves that have not been developed. These are, basically, the traditional things. However, on the next step—that is, what are the non-traditional exports that come after these primary products—most of us tend to think that they are probably the early-stage processing of primary products, in the same way that this is the obvious next step in Canada in terms of export. But they do not all lend themselves to efficient local processing. Even if that could be done, the value added from these early stage processing activities, in many cases, is fairly small, and you are still left wondering how such countries could get into the shirts and shoes and other things with respect to which they simply cannot compete with the Far East at present. Their wages are too high, their productivity is too low and it will be a long time before either of those will change. That is why the World Bank's projections of foreign exchange for the foreseeable future are so bleak.

**Senator Rowe:** Mr. Chairman, many of the points I wanted to raise have already been dealt with by Senator Bosa and, at still greater length, by Senator MacEachen. However, I do not

[Traduction]

considérez pas comme un modèle très utile, même en y apportant des améliorations?

**M. Helleiner:** Je crois que le système de financement compensatoire est d'une importance cruciale. Je préférerais que le FMI s'en charge et que le financement se fasse sur une plus grande échelle. Le programme Stabex a une portée limitée à certains égards: il ne vise que la stabilisation des exportations vers l'Europe et ne s'applique qu'à certains produits. Il comporte toutes sortes de règles complexes. Le FMI serait plus efficace.

En ce qui concerne le reste, bien entendu, l'accès aux marchés aiderait tout le monde, les pays latins plus que les africains, en raison de l'importance des exportations non traditionnelles. Le problème des Africains, en ce qui concerne le commerce, tient aux possibilités d'expansion que ces pays peuvent raisonnablement espérer pour un produit. S'ils décidaient d'accroître tous en même temps leur production de cacao, par exemple, les meilleures estimations des répercussions que pourraient subir les prix mondiaux indiquent qu'en fin de compte, leurs recettes ne seraient pas plus élevées. S'ils augmentent tous leur production en même temps, les cours baisseront. Ils occupent une place tellement importante sur le marché cet l'élasticité des prix est si faible qu'une baisse des cours s'ensuivrait et qu'ils se retrouveraient à toutes fins utiles dans la même situation. C'est également vrai pour d'autres produits. Si un seul pays accroissait sa production d'un produit donné, il obtiendrait des résultats. Il s'agit là d'un problème épineux.

Quels sont les nouveaux produits? Quels sont, en Afrique, les produits équivalant aux champignons et aux asperges en boîte que Taiwan s'est mise à produire après s'être détournée de ses exportations de produits de base il y a 20 ans? Quelle est la prochaine étape pour l'Afrique? Ce n'est pas clair. Certains pays peuvent trouver des ressources qu'ils n'avaient pas jusque là et se mettre à les exploiter. Il y a sans aucun doute des réserves de pétrole qui n'ont pas encore été exploitées. Il s'agit, essentiellement, de ressources de type traditionnel. Toutefois, en ce qui concerne l'étape suivante, c'est-à-dire celle où l'on se demande quels sont les produits d'exportation non traditionnels qui pourraient prendre la relève des produits de base, nous avons tendance pour la plupart à croire que ce serait la phase initiale de transformation des produits de base, comme c'est de toute évidence le cas pour le Canada en ce qui concerne ses exportations. Mais ces produits ne se prêtent pas tous à une transformation locale. Même si c'était le cas, la valeur ajoutée provenant des activités initiales de transformation serait bien souvent assez faible et de toute façon, on se demande comment ces pays pourraient accéder aux marchés des vêtements et de la chaussure, etc., alors qu'ils sont actuellement tout à fait incapables de concurrencer les pays d'Extrême Orient à cet égard. Les salaires sont trop élevés, la productivité est trop faible et il faudra beaucoup de temps avant que cela ne change. C'est pourquoi les projections de la Banque mondiale concernant les échanges extérieurs dans un avenir prévisible sont si sombres.

**Le sénateur Rowe:** Monsieur le président, bon nombre des points que je voulais soulever ont déjà été abordés par le sénateur Bosa et encore plus approfondis par le sénateur MacEa-

## [Text]

seem to have followed all that has been said about the International Monetary Fund. At one point, our witness said that the IMF has never been popular in developing countries. I must say that, as a layman, this comes as a surprise to me. I thought that a few years ago the IMF was highly regarded and, in many ways, a popular organization. It seems to me that, any time a serious monetary crisis developed in a country, it was referred to the IMF and usually some formula was adopted to solve it. Now, however, we are told that the IMF is suffering from a declining capacity, to use the term that I believe our witness used.

Why has the IMF declined to the extent that it has? I gather that our witness has the feeling that the IMF and other related organizations need to be restored to their prior vigour. How could that be done? Who would do that? Would that depend on the wealthy countries of the world? If not, who would be able to do that?

**Dr. Helleiner:** The IMF was never popular among those to whom the message "belt tightening" was brought. The IMF has traditionally been the bearer of bad news. Sometimes, certainly, it was used by governments to assist the political process of imposing the necessary belt tightening upon the citizenry. That IMF image is, perhaps, an inevitable product of the fact that the IMF is resorted to only in circumstances where times are tough and the government has not yet brought itself to impose the necessary belt tightening.

I think it was Senator MacEachen who said that those who lend money are rarely popular with those who borrow. The role of the IMF has changed noticeably, however, in these countries. The governors of central banks now lament the virtual disappearance of low conditionality IMF finance in circumstances where, through no fault of their own, they run into balance of payments problems. The compensatory financing facility, for instance, used to provide virtually automatic balance of payments finance when it could be shown that export earnings had dropped below a five-year moving average. Now the compensatory financing facility, since two meetings ago of the IMF—the September meetings—is only available if a country already has an upper credit tranche agreement with the Fund—that is, if it is already involved in a high conditionality borrowing exercise from the Fund. The automaticity has gone. It has also gone from SDRs, because they are no longer being issued. It has also gone from the trust fund, which used to provide automatic money for low income countries; and the device for expanding Fund resources in recent years has been to expand the Fund's borrowing from wealthier member countries rather than adequately expanding its own resources—and that has the effect of reducing the proportion of the borrowing which is available to a member country virtually automatically within the first credit tranche.

All of the developments of the late 1970s and early 1980s have produced the result that virtually all IMF lending, with only minor exceptions—in Chad, Ethiopia, and perhaps a couple of others in the last couple of years—is offered on high conditionality terms.

## [Traduction]

chen. Toutefois, je ne suis pas sûr d'avoir bien suivi tout ce qui a été dit au sujet du Fonds monétaire international. A un moment donné, notre témoin a dit que le FMI n'a jamais été très apprécié des pays en voie de développement. Pour un profane comme moi, c'est surprenant. Je croyais qu'il y a quelques années, le FMI jouissait d'une haute estime et qu'il était, à bien des égards, une organisation appréciée. Il me semble que chaque fois qu'une crise monétaire grave est survenue dans un pays, le FMI était appelé à intervenir et on finissait habituellement par trouver une solution. On nous dit maintenant que le FMI voit sa capacité décliner, pour reprendre, je crois, le terme utilisé par notre témoin.

Pourquoi le FMI se retrouve-t-il dans cette situation? Je crois comprendre que d'après notre témoin, il faudrait rendre leur vigueur à cet organisme et aux organisations connexes. Comment y parvenir? Qui pourrait le faire? Serait-ce les pays nantis? Sinon, qui serait en mesure de s'en charger?

**M. Helleiner:** Le FMI n'a jamais été apprécié de ceux à qui il a demandé de «se serrer la ceinture». Il est, traditionnellement, celui qui apporte les mauvaises nouvelles. Parfois, certains gouvernements y ont certainement eu recours pour les aider à appliquer des mesures de restrictions nécessaires dans leur pays. L'image du FMI est sans doute inévitablement liée au fait qu'on a recours à lui seulement dans les cas difficiles et lorsque les gouvernements n'ont pas encore pris sur eux d'imposer les mesures de restriction nécessaires.

Je crois que c'est le sénateur MacEachen qui a dit que les prêteurs sont rarement appréciés des emprunteurs. Toutefois, le rôle du FMI s'est sensiblement transformé dans ces pays. Les gouverneurs des banques centrales déplorent maintenant qu'ait pratiquement disparu l'aide financière qu'accordait le FMI à des conditions privilégiées, alors même que ces banques, pour des raisons qui échappent à leur contrôle, éprouvent des difficultés de balance des paiements. Le système de financement compensatoire, par exemple, assurait presque automatiquement le financement de la balance des paiements d'un pays qui pouvait prouver que ses recettes à l'exportation étaient tombées au-dessous d'une moyenne calculée sur cinq ans. Depuis l'avant-dernière réunion du FMI, en septembre, le financement compensatoire n'est accessible qu'aux pays qui ont obtenu une tranche de crédit supplémentaire du Fonds, c'est-à-dire ceux qui sont déjà engagés dans un exercice d'emprunt assorti de conditions restrictives auprès du Fonds. Le financement automatique n'existe plus. Il n'est plus accessible par le biais des DTS, qui ne sont plus émis. Il n'est plus possible non plus d'obtenir des fonds auprès du fonds de fiducie, qui constituait une source automatique de financement pour les pays à faible revenu. En outre, ces dernières années, le Fonds emprunte aux pays riches au lieu d'accroître ses propres ressources, ce qui a pour effet de réduire le montant de l'emprunt accessible à un pays membre presque automatiquement pour la première tranche de crédit.

Les événements de la fin des années 70 et du début des années 80 ont eu pour résultat que, depuis deux ans, à de rares exceptions près comme le Tchad, l'Éthiopie et quelques autres pays, le FMI ne consent que des prêts assortis de conditions très restrictives.



## [Text]

There has also been a retreat from the guidelines on conditionality of March, 1979. The provisions at that time were that special account was to be taken of the sources of the balance of payments difficulty, their causes, and to the peculiar political and economic circumstances of the borrowing country. That, to put it mildly, is not prominent in the recent lending of the Fund; so that nowadays the Fund has less sheer help, unconditional help, or low conditionality help, to offer, and that which it offers seems to be on tougher terms than it used to be. This is attributable, above all, to its shortage of resources. If its member governments provided the funds and allowed it to offer compensatory financing, or to offer larger first credit tranche money, they would happily do so—the staff would happily do so.

I was quite disturbed last May—when I chaired a meeting between the governors of the African central banks and the IMF in Nairobi, which had been requested by the governors. They had asked for an independent moderator to mediate these proceedings—at the degree to which the governors of African central banks felt aggrieved. They felt that their problems were not being recognized to the degree that they once were—and this was on the details of individual IMF programs, waiver procedures, length of time to be provided for their adjustment programs—a whole variety of detailed concerns, which, I think, took the Fund's staff, and certainly the deputy managing director, by surprise. The proceedings of that meeting will be published by the Fund in another three weeks or so, and you can look at some of it for yourselves, if you are interested.

I think there is a feeling that their problems are insufficiently understood, and the World Bank has greater knowledge and sympathy, because of their greater development orientation, of how balance of payments difficulties have to be handled in circumstances such as those now facing those countries. I do not work only in Africa. I must say that in Latin America the perceptions in recent years, among my friends who are governors and deputy governors of central banks, are very similar. Their problems are not as dramatic as the African problems, but it must be said that the Latins—who had a longer history with the Fund through the 1950s and 1960s—had always had some difficulties with the monetarist and short-term approaches typically recommended for them, and I am not sure that things have deteriorated as much in the relationship there as they have in Africa. The African deterioration has arisen because they have not had to deal with the Fund as much in the past, and they have just met them.

**Senator Lapointe:** From what I understand, the Cartagena group, or the OAU group, are not listened to very much by Washington; is that true?

**Dr. Helleiner:** I think that is fair to say. One has to be careful. Again, I think the key is the United States government and the governments of some other major industrial countries. They do not take well the approaches of the debtors toward joint action. I think, within the Fund and Bank—I do not want to be too strong about this—there are those on the staff of the

## [Traduction]

On s'est également éloigné des lignes directrices de mars 1979 concernant la conditionnalité. On s'entendait pour dire à ce moment-là qu'il fallait tenir plus spécialement compte de la nature des difficultés relatives à la balance des paiements, de leurs causes et de la situation politique et économique du pays emprunteur. Le moins qu'on puisse dire, c'est que les choses ne fonctionnent plus de la même façon; ainsi, aujourd'hui, le Fonds n'a plus vraiment les moyens d'accorder une aide directe, inconditionnelle ou assortie de conditions privilégiées. Il doit se montrer plus strict. Cela est surtout attribuable à une pénurie de ressources. Si les États qui en sont membres mettaient des fonds à sa disposition et lui permettaient d'offrir un financement compensatoire ou des tranches de crédit plus importantes, il le ferait avec joie—ses dirigeants seraient heureux de le faire.

J'ai été pris au dépourvu en mai dernier lorsque j'ai eu à présider une réunion entre les gouverneurs de banques centrales africaines et le FMI à Nairobi, tenue à la demande des gouverneurs. Ces derniers, en désespoir de cause, avaient insisté sur la présence d'un conciliateur indépendant qui serve de médiateur. Ils avaient l'impression qu'on ne comprenait plus aussi bien qu'autrefois les problèmes avec lesquels ils étaient aux prises—détails des divers programmes du FMI, procédures de dispense, délais accordés pour leurs programmes d'ajustement—en fait toute une série de préoccupations qui, je crois, ont pris le personnel du Fonds, et certainement le directeur général adjoint, par surprise. Le Fonds publiera le compte rendu de cette réunion dans environ trois semaines et vous pourrez le lire si cela vous intéresse.

Le sentiment général est qu'au FMI on comprend mal les problèmes des pays du tiers monde et que, parce qu'elle est surtout axée sur le développement, la Banque mondiale démontre plus de sympathie et est mieux à même de s'attaquer aux difficultés concernant la balance des paiements qu'ils connaissent actuellement. Mon travail n'est pas confiné à l'Afrique. Je dois avouer qu'en Amérique latine, mes amis qui sont gouverneurs et sous-gouverneurs de banques centrales en sont venus récemment à penser la même chose. Leurs problèmes ne sont pas aussi cruciaux que ceux des pays africains, mais il faut bien dire que les latins—qui ont eu affaire au Fonds dans les années 50 et 60—ont toujours eu de la difficulté à accepter l'approche monétariste et à court terme recommandée pour eux. Cependant, je ne suis pas certain que les relations entretenues se soient détériorées au même point qu'en Afrique. La détérioration de la situation dans les pays d'Afrique s'explique par le fait qu'ils ont eu peu de contacts avec le Fonds dans le passé et qu'ils sont de nouveaux venus sur la scène.

**Le sénateur Lapointe:** D'après ce que je crois comprendre, Washington ne prête pas vraiment l'oreille aux propos du groupe Cartagena, ou de l'OUA. Est-ce exact?

**M. Helleiner:** C'est juste. Cependant, il faut faire preuve de prudence. Une fois de plus, je crois que le gouvernement américain et les gouvernements de certains autres grands pays industrialisés sont la clé du problème. Ils acceptent mal que les débiteurs fassent front commun. Je pense qu'il se trouve au Fonds et à la Banque—mais je ne veux pas trop insister là-des-



## [Text]

Fund and Bank who recognize the moderation and sense so far displayed by responsible members of the Cartagena group, who have done nothing rash and who have been very careful throughout to attempt to meet their debt obligations as they fall due, and to promise to do so in future.

One has to distinguish between the gut reaction on the part of those who shout "Debtor cartel" as soon as debtors start to talk to one another at all, and those who consider the options available and the degree of responsibility of finance ministers and governors, who ultimately are responsible to their own people as well as to the international financial community, as they perceive their affairs. I think there is some sympathy in some parts for what they have done, and, in the African case, there are certainly those—I have referred in passing to at least one—within the Fund and Bank staffs who are now not afraid to say in public that the debt is unmanageable.

**Senator Lapointe:** You mentioned a few countries which could act as moderators, such as Canada. Which are the other countries?

**Dr. Helleiner:** One does not want to get too precise. Those who found themselves at the meeting, to which I referred, in Helsinki included one official and one non-official from each of Australia, Canada, Holland, Sweden, Finland, India, Brazil, Mexico, Nigeria—I have missed a few. You can roughly line them up by GNP, who are neither at the top nor bottom, and who stand to lose a lot from a malfunctioning system—and who have never before, to my knowledge, tried to cross the boundaries of the traditional alignments without abandoning any of their traditional loyalties. The idea is not that people break faith with their traditional allies—not in the slightest. The idea, rather, is that they engage in a dialogue which does not generate, as so many of these meetings have, a dialogue of the deaf, in which the least common denominator of the north is presented to the least common denominator of the south. The positions are already agreed to beforehand, and one ends up with a conservative north, a radical south and nothing whatsoever happening. It turns out that there is a great deal in common at the level of individual detail and at a minimum discussions are likely to be productive, particularly when global leadership seems at present relatively lacking—lacking relative to history and, above all, lacking relative to current need. We have this peculiar situation where the U.S. Government has been reluctant to expand the strength and resources of the principal international economic institutions, and in those circumstances someone must seek to move in a more constructive way. I would think that meetings among executive directors in the IMF and in the World Bank could be organized in different ways, in addition to the traditional ways in which they meet. Some of these meetings take place informally already but I suspect, on the basis of recent direct experience, that there is a great deal more to be gained from engaging in these types of exchanges on a more systematic basis.

## [Traduction]

us—des gens qui reconnaissent l'esprit de modération et le bon sens dont on fait preuve jusqu'à maintenant les membres responsables du groupe Cartagena qui n'ont jamais agi à la légère, se sont toujours efforcés de payer leur dette à temps et se sont engagés à continuer à le faire.

Il y a d'une part ceux qui crient au cartel dès que les débiteurs s'adressent la parole et, d'autre part, ceux qui prennent en considération les solutions offertes et le degré de responsabilité des ministres des finances et des gouverneurs qui sont, en dernier recours, responsables devant leurs concitoyens de même que devant la collectivité financière internationale de la gestion de leurs affaires. Je pense qu'on approuve dans certains milieux ce qu'ils ont fait et, dans le cas de l'Afrique, il y a certainement des dirigeants—et j'ai fait allusion en passant à au moins un d'entre eux—au Fonds et à la Banque qui n'ont pas peur de dire en public que la dette est devenue impossible à gérer.

**Le sénateur Lapointe:** Vous avez mentionné un certain nombre de pays qui pourraient faire fonction de modérateurs, dont le Canada. Quels sont les autres pays?

**M. Helleiner:** Je ne voudrais pas être trop précis. Étaient présents à la réunion à Helsinki, à laquelle j'ai fait allusion, un représentant officiel et un autre non officiel de l'Australie, du Canada, de la Hollande, de la Suède, de la Finlande, de l'Inde, du Brésil, du Mexique et du Nigeria—et j'en passe quelques-uns. Ces pays, qui ne se trouvent ni au haut ni au bas de la liste si vous les classez en fonction de leur PNB, auraient beaucoup à perdre si le système fonctionnait mal et, à ma connaissance, ils n'ont jamais tenté de se démarquer des positions connues sans pour autant se montrer déloyaux envers leurs alliés traditionnels. Il ne s'agit pas de trahir ses alliés traditionnels—loin de là. L'idée, c'est plutôt de chercher à engager un dialogue qui ne dégénère pas, comme de si nombreuses réunions, en un dialogue de sourds, au cours duquel le dénominateur le moins commun du Nord est présenté au dénominateur le moins commun du Sud. Habituellement, chacun a pris position à l'avance de sorte qu'on retrouve, d'un côté, les conservateurs ou les pays du nord, et, de l'autre, les radicaux ou les pays du sud, et personne ne semble vouloir bouger. Puis, on se rend compte qu'on a de nombreux points en commun en ce qui concerne les détails et les discussions sont à tout le moins susceptibles d'être constructives, surtout que pour l'instant il semble y avoir relativement peu de leadership dans une perspective historique, certes, mais avant tout faire face aux besoins actuels. La situation est d'autant plus singulière que le gouvernement américain a hésité à accroître les pouvoirs et les ressources des principales institutions économiques internationales et, dans ces circonstances, il faut trouver des moyens pour travailler de façon plus constructive. Je crois que les directeurs du FMI et de la Banque mondiale auraient intérêt à organiser leurs réunions de façon différente en plus de tenir des réunions du genre de celles qu'ils ont toujours tenues. Certaines de ces réunions informelles ont déjà eu lieu, mais je peux vous dire par expérience que nous aurions beaucoup à gagner en nous livrant à ce type d'échanges de façon plus systématique.

[Text]

**Senator Lapointe:** You predict the probable abortion of the larger plan. When do you expect that to happen?

**Dr. Helleiner:** The funds from the commercial banks remain uncertain, and you have had other witnesses inform you of that. The funds for the World Bank depend upon the capital increase. If provided, the actual flows will depend upon the willingness of borrowing countries to accept conditions which in their view relate more to development strategy and extremely sensitive political issues that do not relate to balance of payments adjustments. On the evidence thus far, particularly in Latin America, the countries who are to be prime beneficiaries have been extremely chary of what seems to them to be ideologically based recommendations for policy change. They have no difficulty, as I understand them, with exchange rate issues, interest rate issues, although sometimes that is controversial, nor the deployment of particular investments. They have extreme difficulty with recommendations for immediate import liberalization, with circumstances of balance of payments crisis and with recommendations for changing rules on foreign directed investment in circumstances where the supply elasticity is dubious, but where the returns to existing foreign investors are clear. They have difficulty with marketplace magic, as President Reagan calls it, in circumstances that they believe—I think correctly—that the promoters of marketplace magic do not begin to understand.

**The Chairman:** I am having some difficulty in synthesizing from the testimony on this vast world problem what action and position we should recommend that the Canadian Government should take to be of assistance in this problem. We have concentrated our questions to you mostly on Africa, although I know you are familiar with this problem in other parts of the world as well. We are getting close to \$1 trillion, \$1,000 billion of debt in the third world. Some people might say that a large percentage of the money was unwisely loaned by our banking system.

This total debt breaks down into three categories. We have been discussing Africa. While their total debt of \$80 billion is a lot of money, it is a small portion of the total third world debt of approximately \$900 billion plus interest and arrears and so on. As I understand it, most of Africa's debt is government debt, and most of it is from private lending institutions.

**Dr. Helleiner:** There is more than most people think, but it is primarily government debt. The total is 20 per cent commercial banks, 5 per cent suppliers and roughly 75 per cent official, of which more than half is financed by the IMF and the World Bank.

**The Chairman:** Then you come to the Pacific Rim—Asia, if you like. The amount owing by the Pacific Rim is probably

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Vous prédisiez que le plan d'ensemble avorterait probablement. Quand vous attendez-vous à ce que cela se produise?

**M. Helleiner:** L'appui financier des banques commerciales demeure incertain, comme vous l'ont déjà dit d'autres témoins. Les fonds dont disposera la Banque mondiale dépendent de l'augmentation des capitaux. Même si elle avait en main les fonds dont elle a besoin, il reste à savoir si les pays emprunteurs sont prêts à accepter des conditions qui à leur avis ont davantage à voir avec une stratégie de développement et des questions politiques extrêmement délicates qu'avec des ajustements de la balance des paiements. Tout porte à croire, jusqu'à maintenant, du moins en ce qui concerne l'Amérique latine, que les pays qui sont les principaux bénéficiaires éventuels ont fort peu goûté ce qui leur semble être des recommandations à saveur idéologique pour un changement de politique. Si je comprends bien leur position, ni les questions de taux de change, ni les questions de taux d'intérêt, bien que cela soit parfois controversé, ni le déploiement d'investissements particuliers ne présentent pour eux des difficultés. Ce qu'ils trouvent extrêmement difficile à accepter, ce sont les recommandations visant la libéralisation immédiate des importations quand leur balance des paiements est déficitaire et le remaniement des règles applicables aux investissements étrangers directs quand il est douteux que l'offre soit élastique mais certain que les investisseurs étrangers réaliseront des profits. Ils se méfient, avec raison à mon avis, de la «magie du marché», comme l'appelle le président Reagan, eux qui sont aux prises avec une situation dont les champions de cette théorie ne comprennent même pas les tenants et les aboutissants.

**Le président:** Face à ce vaste problème mondial, j'ai de la difficulté, à partir du témoignage, à m'imaginer les mesures que nous pourrions recommander au gouvernement canadien de prendre pour être d'une aide quelconque. Nous vous avons surtout posé des questions sur l'Afrique, mais je sais que vous connaissez aussi les problèmes qui se posent dans d'autres régions du monde. La dette du tiers monde s'élève à près de un billion de dollars, c'est-à-dire 1 000 milliards de dollars, et il s'en trouverait sûrement certains pour dire qu'un fort pourcentage de cet argent a été prêté à mauvais escient.

Cette dette totale peut être divisée en trois catégories. Nous avons parlé de l'Afrique. Bien que sa dette totale de 80 milliards de dollars représente énormément d'argent, ce n'est qu'une petite partie de la dette totale du tiers monde qui se chiffre à environ 900 milliards de dollars, sans compter les intérêts et les arriérés. Si je comprends bien, la majeure partie de la dette de l'Afrique est celle du gouvernement et la majeure partie des fonds proviennent d'établissements de prêt du secteur privé.

**M. Helleiner:** La dette est plus élevée que ne le pensent la plupart des gens, mais il est vrai qu'il s'agit essentiellement d'une dette gouvernementale. Le total peut ainsi être réparti: 20 p. 100, banques commerciales, 5 p. 100, fournisseurs et environ 75 p. 100, gouvernements, dont plus de la moitié est financée par le FMI et la Banque mondiale.

**Le président:** Venons-en maintenant aux pays riverains du Pacifique, l'Asie si vous aimez mieux. Le montant que doivent



## [Text]

more manageable. Countries such as Korea have had to reschedule their debt because of the recession and so on, but they have economies that will probably see them service their debt in one way or another. The possible exception there is the Philippines. So if one can put it off in a watertight compartment, the debt of the Pacific Rim may be considered to be semi-manageable.

This leaves us with a large chunk of approximately \$500 million in South America, which is an enormously serious problem. The IMF, the World Bank and our institutions in the past three or four years, I suppose since 1981, have, through a series of crisis and management moves, managed to keep this situation from blowing up in our faces—by rescheduling debt, stretching it out and in some cases marginally reducing interest rates and so on. Fortunately, debtor countries have not repudiated their debt, so private financial institutions are still able to maintain the fiction that these loans are on the asset side of their ledgers. I sometimes think that when Mr. Castro advocates a general repudiation of debt by the South American countries, he is making mischief in a massive way in that he probably realizes full well that such a repudiation would bring close to collapse the financial structure of much of the western world.

I have read all the material, including the articles written by the witness, in our briefing notes. Correct me if I am wrong, but we are not really talking realistically about a servicing and repayment program for this debt, at least as far as Africa is concerned. Rather, we are talking about coming up with substantial further lending to enable growth in these countries, including growth in their balance of payments, to be sufficient to give them some hope for the future in the way of a marginally rising standard of living and perhaps servicing that new debt, though I have difficulty seeing how it will even service the past debt. In other words, if the past enormous debt and lendings to these countries did not produce sufficient growth to enable them to cope with the old debt, I do not know how simply piling more debt on top of that will accomplish that end. Therefore we are facing, it seems to me, a situation of how do we handle this in Africa, for instance, without facing the fact that really, this debt is not going to be repaid and should be treated as an aid problem and not a repayment problem. In one part of one of your papers discussing this problem, at some length—and I will not read it because it is fairly long—I just made a marginal note:

This is surely aid and not a loan and repayment program.

The North-South Institute has a list of five or six ways in which Canada could contribute to the resolution of the debt crisis. They are as follows:

- by increasing the trade credits to the region;
- by pressing for the expansion of IMF credits and SDR allocations on occasion;
- by promoting the idea of having expanded role for the World Bank in lending to the middle-income countries;

## [Traduction]

ces pays est probablement plus facile à gérer. Des pays comme la Corée ont dû rééchelonner leur dette à cause de la récession, etc., mais pourront probablement, en raison de leur économie, en assumer le service et le remboursement d'une façon ou d'une autre, à l'exception peut-être des Philippines. Donc, si nous établissions des catégories étanches, la dette des pays riverains du Pacifique pourrait être considérée comme «gérable».

Il nous reste donc la forte somme d'à peu près 500 milliards de dollars pour l'Amérique du sud qui représente un problème énormément grave. Depuis trois ou quatre ans, depuis 1981 je suppose, le FMI, la Banque mondiale et nos institutions ont réussi malgré les crises et à coup de décisions, à empêcher que cette situation n'explose, ce en rééchelonnant la dette, en la repoussant et, dans certains cas, en réduisant considérablement les taux d'intérêt. Heureusement, les pays endettés n'ont pas répudié leur dette de sorte que les institutions financières du secteur privé peuvent continuer à entretenir l'illusion que ces prêts représentent pour elles un actif. Je pense parfois que lorsque M. Castro préconise la répudiation de leur dette par les pays d'Amérique du sud, c'est par pure méchanceté parce qu'il sait parfaitement bien que pareille répudiation entraînerait l'écroulement de la structure financière d'une bonne partie du monde occidental.

J'ai lu toutes les notes d'information qui nous ont été soumises, y compris les articles rédigés par le témoin. Reprenez-moi si je me trompe, mais je ne pense pas que nous parlions véritablement ici d'un programme de service et de remboursement de la dette, du moins en ce qui concerne l'Afrique. Il serait plutôt question de prêter à ces pays d'autres sommes considérables pour y favoriser la croissance, y compris celle de leur balance des paiements, pour leur donner confiance en l'avenir en leur permettant de relever leur niveau de vie et peut-être de servir cette nouvelle dette bien que j'aie de la difficulté à voir comment ils pourraient arriver à servir l'ancienne. Autrement dit, si l'énorme dette qu'ils ont contractée n'a pas suffi à favoriser la croissance pour leur permettre d'y faire face, je ne vois tout simplement pas comment de nouvelles dettes les y aideront. À mon avis, la situation en Afrique est telle qu'il nous faudra accepter le fait qu'en réalité cette dette ne sera jamais remboursée et qu'elle devrait être considérée comme un problème d'aide plutôt que de remboursement. Il est question de ce problème dans un des documents que vous nous avez présentés. Je ne le lirai pas parce qu'il est assez long, mais j'ai pris note d'un passage:

Il s'agit certainement non d'un programme d'aide, mais bien d'un programme de prêt et de remboursement.

L'Institut Nord-Sud a énoncé cinq ou six moyens par lesquels le Canada pourrait contribuer au règlement de la crise de l'endettement. Les voici:

- en augmentant les crédits au commerce accordés à cette région;
- en exerçant des pressions en vue de l'augmentation des crédits du FMI et des droits de tirage spéciaux, à l'occasion;
- en promouvant l'idée d'encourager la Banque mondiale à prêter aux pays à revenus moyens;



[Text]

—and by more effectively resisting domestic protectionist pressures and increasing trade by continuing to strengthen the security of the Canadian banking system in the face of its loan exposure.

I do not know quite what that means, except that the taxpayers take over this obligation at home so that the borrowers do not have to repay it.

All these proposals seem, without really saying so, to indicate that this debt cannot be serviced and cannot be properly repaid and we, therefore—and I hate to use the expression—are throwing good money after bad, but that, it seems to me, is what it amounts to. That may not be a bad thing. Perhaps if we do not come up with more money, the problems, the social disruptions and upheavals that could occur in these vast areas of the world would be such that we would be better off to come up with the initial money rather than allow these social upheavals to occur, producing dear knows what results in those parts of the world. Therefore, perhaps treating this as a debt repayment problem is something we are going to have to ignore.

I have one last question, Dr. Helleiner. I am sorry it is such a rambling thing but I am trying to get my mind around this thing from a world point of view. As I understood your testimony, you have gone on at some length about funding the IMF and the advantage of getting credits to these countries so that they can more efficiently operate their economies without these credits being, in fact, tied to specific projects. In other words, no longer must every Third World country have its steel mill and its national airline.

At the moment, Canada's total aid package in its budget is a couple of billion dollars, \$500 million of which goes to the World Bank and IMF and three-quarters of which goes through CIDA. Would it be better to funnel more of that money through the World Bank and less of it through CIDA—and I realize that that would be a rather controversial subject to get into, but I think it is the type of thing that we must get our minds around. I wonder if you understand what I am getting at, and if you can answer that question.

**Dr. Helleiner:** I think that was more a statement than a question.

**The Chairman:** I appreciate that.

**Dr. Helleiner:** I notice we are past the hour, so I will just make a couple of quick points. I think as far as the Africans are concerned, it would be most helpful to think in terms of arbitration and settlement, and that includes settlement of private debts. There are lots of precedents for handling arrears in various ways, and people would be quite happy to get off with 60 per cent, in some cases, and 40 per cent in others where at present they are getting nothing at all. There are ways through this, and I think for Africa, the time has come.

For Latin America, the situation is difficult. As you know, the projections as to what is necessary for them to become solvent vary enormously and they vary depending upon what people think is going to happen to OECD growth, and what difference the OECD growth makes in any event. The co-efficients attached to that vary with the study depending on whether you

[Traduction]

—en résistant mieux aux pressions protectionnistes exercées de l'intérieur et en favorisant les échanges commerciaux en continuant à raffermir l'assise du système bancaire canadien en matière de prêts.

Je ne sais pas au juste ce que cela veut dire, sauf qu'au pays, les contribuables en viennent à assumer eux-même la dette que les emprunteurs n'ont pas été en mesure de rembourser.

Toutes ces propositions semblent implicitement indiquer que cette dette ne peut être ni servie ni remboursée de sorte que nous jetons notre argent par les fenêtres—et je déteste utiliser l'expression—mais c'est ce qui me semble se passer. Ce n'est peut-être pas une mauvaise chose. Peut-être que si nous ne trouvons pas l'argent nécessaire, les problèmes et les bouleversements sociaux pourraient être tels dans ces vastes régions du monde qu'il serait préférable que nous fassions une mise de fonds initiale que de devoir en assumer Dieu sait quelles conséquences. Il nous faudra peut-être donc renoncer à considérer qu'il s'agit d'un problème de remboursement de la dette.

J'ai une dernière question à vous poser, monsieur Helleiner. Je regrette qu'elle ne soit pas claire, mais j'essaie de comprendre la situation d'un point de vue mondial. Si je vous ai bien compris, vous avez longuement parlé du financement du FMI et de l'avantage de verser des crédits à ces pays pour qu'ils puissent faire mieux fonctionner leur économie sans se sentir obligés de mettre en œuvre des projets précis. Autrement dit, il ne sera plus nécessaire à chaque pays du Tiers monde d'avoir sa propre aciérie ni sa propre compagnie aérienne.

A l'heure actuelle, le programme d'aide du Canada inscrit au budget s'élève à quelque deux milliards de dollars, dont 500 millions sont envoyés à la Banque mondiale et au FMI alors que le reste est administré par l'ACDI. Serait-il préférable d'augmenter la part des fonds envoyés à la Banque mondiale et de réduire celle de l'ACDI; je sais bien qu'il s'agit d'un sujet assez controversé, mais je pense que nous devons nous y arrêter. Je me demande si vous comprenez ce que je veux dire et si vous pouvez répondre à la question.

**M. Helleiner:** A mon avis, il s'agissait plus d'un énoncé que d'une question.

**Le président:** J'en conviens.

**M. Helleiner:** Comme je remarque que nous avons dépassé l'heure, je me bornerai à une ou deux observations rapides. Pour ce qui est des Africains, il serait plus utile, à mon avis, d'envisager l'arbitrage et le règlement, y compris celui des dettes privées. Il existe beaucoup de précédents quant aux différentes façons de régler les paiements en souffrance, et les créanciers seraient très heureux d'obtenir 60 p. 100, dans certains cas, et 40 p. 100, dans d'autres, alors qu'ils n'ont rien du tout à l'heure actuelle. Il existe des moyens d'y voir et je pense qu'il est temps de le faire en Afrique.

Pour les pays d'Amérique latine, la situation est difficile. Comme vous le savez, les prévisions concernant ce qu'il leur faut pour devenir solvables varient énormément en fonction de la façon dont on envisage la croissance de l'OCDE et les répercussions qu'elle peut avoir. Les coefficients varient selon que l'étude porte sur les années 60 ou 70, etc.; ils dépendent du

[Text]

base it on the 1960s or the 1970s and so forth; it depends on the interest rate; it depends on protectionism and on all sorts of things. On balance, I am more optimistic about ways through the Latin scene and yes, certainly throw good money after bad as long as it looks as if there is a way through this. If there is light at the end of the tunnel, then one keeps going as long as one possibly can. However, it would certainly be wise to have contingency plans around in which the burdens are appropriately distributed among bank shareholders, taxpayers, and developing-country borrowers. This, of course, will vary with the individual country.

In the meantime, I think it would pay to try to think through pilot arrangements for places such as Peru, for instance, in which the government participates in arrangements of an equity-like character in which we go along with the prescription that x-per cent—not necessarily 10—of export earnings should be assigned for debt servicing and no more and we will capitalize the rest. If it does not work through any other way, the government will engineer something, together with the commercial banks, to ensure this result. I think that would make social sense, in particular cases.

In any case, the initiative now clearly rests with the debtors. You will not find initiatives coming from the World Bank, the IMF or the major industrial powers on debt issues, except, as I suggest, perhaps now with Africa. It is not the job of these agencies to undertake initiatives, other than of the Baker kind, to put a little more money in. I would forecast that there will be no major repudiations, but there will be de facto repudiations—as there already have been—in which low-profile activities are undertaken and people just do not pay. They agree to pay later or they agree to pay in local currency. They find all kinds of ways, and I would expect there to be more of that if the difficulties continue. I would hope that we do not lower the boom prematurely on countries that behave in this way but, instead, recognize the constraints under which they are operating and, to the degree possible, assist them to revive their economies and resume growth.

I think that neutral arbitration, and in some cases liquidation, of the kind we engage in in domestic law may play quite an important role in this over the years and, as I have said, there are international precedents for it and there is a potential middle-power role for it.

**The Chairman:** When you speak of "arbitration", I find the word a little difficult to apply to this particular problem. However, it is as good a one as can be found. This would need to be on a country-by-country basis?

**Dr. Helleiner:** Yes.

**The Chairman:** Yes, because the total problem is too big to be solved—

**Dr. Helleiner:** Yes, otherwise we will simply move through the force of events. When Peru declares that it cannot pay more than 10 per cent, the secondary market for Peruvian loans experiences a sharp price decline and then probably the Peruvians will move into the market immediately and buy

[Traduction]

taux d'intérêt, du degré de protectionnisme et de bien d'autres facteurs. Tout compte fait, je suis plus optimiste en ce qui concerne les moyens de régler la situation en Amérique latine. J'admets qu'il nous faudra continuer à injecter des fonds, même si nous avons l'impression de jeter notre argent par les fenêtres, tant qu'il semblera y avoir une façon de s'en sortir. Voir la lumière au bout du tunnel nous pousse à continuer. Cependant, il serait bien sage de prévoir des plans en cas d'imprévus selon lesquels le fardeau serait réparti comme il convient entre les actionnaires des banques, les contribuables et les pays emprunteurs. Les plans varieraient bien entendu d'un pays à l'autre.

Dans l'intervalle, je pense qu'il serait avantageux d'examiner de près, pour des pays comme le Pérou, de nouveaux arrangements qui feraient appel à la participation du gouvernement à des fins d'équité pour qu'un certain pourcentage des revenus à l'exportation, 10 p. 100 peut-être, ou moins, soit consacré au service de la dette et le reste capitalisé. Si rien d'autre ne fonctionne, le gouvernement établirait un plan avec la collaboration des banques commerciales pour parvenir à ce résultat. Je pense que cette solution serait socialement acceptable dans certains cas.

Quoi qu'il en soit, il est clair que l'initiative revient aux débiteurs. Elle ne viendra pas, en ce qui concerne la dette, ni de la Banque mondiale, ni du FMI ni des grandes puissances industrielles sauf peut-être, comme je l'ai indiqué, dans le cas de l'Afrique. Il n'appartient pas à ces organismes de prendre des mesures, autres que celles qui ressemblent à l'opération de M. Baker, pour injecter un peu plus de fonds. Je pense qu'il n'y aura pas de répudiation importante, seulement des répudiations comme il y en a déjà eu, alors que des activités plus modestes sont entreprises sans frais pour les pays. Ils acceptent de payer, mais plus tard seulement ou en devises nationales. Ils trouvent toutes sortes de moyens et je m'attends à ce qu'ils le fassent de plus en plus si les difficultés persistent. J'espère que nous ne limiterons pas prématurément l'essor des pays qui agissent de cette façon, mais que nous reconnaissons la situation difficile dans laquelle ils évoluent et que nous les aiderons, dans la mesure du possible, à relever leur économie et à retrouver un rythme de croissance.

Je pense que l'arbitrage neutre, et dans certains cas la liquidation, que nous pratiquons en droit interne, pourront jouer un rôle assez important au cours des années à venir, et comme je l'ai dit, il existe des précédents internationaux et les puissances moyennes auraient peut-être elles aussi un rôle à jouer.

**Le président:** Le terme «arbitrage» que vous utilisez m'apparaît difficile à appliquer à ce problème bien particulier. Toutefois c'est le meilleur que nous puissions trouver. L'arbitrage devrait se faire individuellement, pays par pays?

**M. Helleiner:** Oui.

**Le président:** Oui, parce que le problème est en lui-même trop important pour être résolu...

**M. Helleiner:** Oui, autrement, nous serons à la merci des événements. Quand le Pérou déclare qu'il ne peut payer plus de 10 p. 100, le marché secondaire des prêts dans ce pays enregistre une baisse de prix rapide et les Péruviens en profitent, ce qui fait monter les prix. Certains d'entre eux ont probablement



[Text]

some of it up. Some of them probably thanked Castro for his speeches, because it made those purchases cheaper. There will be things of that kind going on throughout, but it is a very shaky basis for an international financial system, it seems to me, to rely on these processes exclusively.

**The Chairman:** As nobody seems at the moment to be coming up with any grand design, maybe this sort of crisis management and muddling through and slowly—

**Dr. Helleiner:** Provided you are comfortable with the initiative resting exclusively with the debtors, that is the situation. We will respond to crises and muddle through; and we will respond to whatever it is they do. That is the situation.

**The Chairman:** I do not want anybody to think that I feel comfortable with any part of this. I think it is an undertaking to study, because many of us are very concerned that if something went wrong and there was massive repudiation in one or two of the larger debtor countries, unless governments acted very quickly, some enormous financial institutions could, if not go under, in effect go under, because their lendings are in excess of their equity in case after case—for instance, almost every Canadian bank, and certainly the large American banks. So, muddling through is dangerous, but we have a tendency, it seems, to like to muddle through until something drastic happens. We will hope that that does not happen.

Your suggestion is, then, that initiatives will continue to come from the debtor countries rather than the creditors, and the creditors will respond?

**Dr. Helleiner:** I would like to see a creditor initiative on sub-Saharan Africa, and I would like to see them dialoguing in a more constructive way at the country level, with the participation of neutral assessors in ways analogous to those of the Abs mission to Indonesia in some of the worst cases.

**The Chairman:** On behalf of members of the committee, I would like to thank you once again, Dr. Helleiner, for coming before this committee. Your testimony has been most interesting, and your response to our questions most thoughtful and complete. Thank you very much.

**Dr. Helleiner:** Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

remercié Castro de ses discours, parce qu'il leur a permis de faire des transactions à meilleur marché. Des incidents de ce genre se produiront toujours, mais il est très dangereux, à mon avis, pour un système financier international, de ne compter que sur eux.

**Le président:** Comme, à l'heure actuelle, personne ne semble proposer de grandes solutions, peut-être que gérer les crises comme on le fait et chercher à s'en sortir tant bien que mal...

**M. Helleiner:** Si l'on ne s'inquiète pas de savoir que l'initiative appartient uniquement aux débiteurs. On pourra toujours réagir face à une crise et on pourra se tirer d'affaire; on réagira quoi qu'ils fassent. C'est la situation.

**Le président:** Je ne veux pas laisser croire que cette situation ne m'inquiète en rien. Je pense qu'il faut étudier la question parce que beaucoup d'entre nous craignent qu'en cas de problème et de répudiation massive dans un ou deux des gros pays débiteurs, à moins que les gouvernements n'agissent très rapidement, d'importantes institutions financières ne s'effondrent, parce que leurs prêts sont supérieurs à leur capital propre dans bien des cas; je pense à presque toutes les banques canadiennes, et sûrement aux grandes banques américaines. Donc, il est dangereux d'y aller à tâtons, mais nous avons tendance, il semble, à le faire tant qu'un incident grave ne s'est pas produit. Espérons qu'il n'y en aura pas.

D'après vous, les initiatives continueront de venir des pays débiteurs plutôt que des pays créanciers qui, eux, se borneront à réagir?

**M. Helleiner:** J'aimerais qu'un pays créancier prenne une initiative dans les pays du Sahel et j'aimerais que les pays dialoguent entre eux de façon plus constructive, avec la participation d'évaluateurs neutres, comme le font ceux de la mission de M. Abs en Indonésie dans des cas très graves.

**Le président:** Au nom des membres du comité, j'aimerais vous remercier encore une fois, monsieur Helleiner, d'avoir comparu devant nous. Votre témoignage a été très intéressant et vos réponses à nos questions très réfléchies et très complètes. Nous vous en remercions.

**M. Helleiner:** Merci beaucoup.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Dr. Gerald Helleiner, Professor of Economics, University of  
Toronto.

M. Gerald Helleiner, professeur d'économie, Université de  
Toronto.





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, April 29, 1986

**Issue No. 10**

**Ninth proceedings on:**

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

**WITNESS:**  
(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Le mardi 29 avril 1986

**Fascicule n° 10**

**Neuvième fascicule concernant:**

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

---

**TÉMOIN:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement, y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 29, 1986  
(46)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:10 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Grafstein, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Muir, Murray, Rowe, van Roggen and Yuzyk. (11)

*Other Senator Present:* The Honourable Senator Frith.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

Mr. Ivan Head, President, International Development Research Centre.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination on Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Mr. Head who made a statement and answered questions.

At 11:54 a.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m., Tuesday, May 6, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 AVRIL 1986  
(46)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Muir, Murray, Rowe, van Roggen et Yuzyk. (11)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Frith.

*Également présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

M. Ivan Head, président, Centre de recherches pour le développement international.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente M. Head qui fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 h 54, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures le mardi 6 mai 1986.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 29, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11.00 a.m. to examine Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, continuing our inquiry into Canada's participation in the international financial system and institutions, this morning we are fortunate to have before the committee Mr. Ivan Head, known to most of you I am sure, the President of the International Development Research Centre here in Ottawa. At a luncheon a week or ten days ago Mr. Head spoke to a group of ambassadors from the sub-Sahara region of Africa, and I was fascinated with one or two aspects of what he said that I thought might be useful to us, particularly when he referred to a computer program which IDRC was promoting as a tool to help some of the smaller developing countries cope with their debt problems. Some of these smaller countries are not as high profile as the larger debtors.

A Calgarian who graduated from the University of Alberta then went on to obtain a degree from Harvard, Mr. Head is a lawyer and practiced law in Calgary before joining the Department of External Affairs. As you know, from 1968 to 1978 he was special assistant to the Prime Minister with respect to foreign affairs. He was sometimes irreverently referred to as "Canada's Kissing".

Mr. Head was appointed President of IDRC in 1978 and is now in his second five-year term as President of that institution, which, as you know, is a corporation created by the Parliament of Canada to stimulate the support of scientific and technical research by developing countries.

This morning we will attempt to deal with Mr. Head's testimony and questions in one hour so that we can then go *in camera* and deal with some of the business of the committee, including budgets, travel and the future work of the committee.

Next week, on May 6 at this time, our witness will be Mrs. Catley-Carlson, the President of CIDA. With those few remarks, I will ask Mr. Head to make his opening statement.

**Mr. Ivan Head, President, International Development Research Centre:** Thank you very much Mr. Chairman. Good morning, honourable senators. I would like to thank you for giving me this opportunity to appear before you. By way of introducing this topic, I will endeavour to be both brief and pertinent, but I would like to say how highly my organization regards the work that this committee has undertaken. The importance of the debt issue and the debt-servicing burden now facing so many developing countries is an issue that underlies and, indeed, undermines a good deal of developmental effort in the world at the present moment.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 29 avril 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner la participation du Canada au système financier international et à ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous continuerons à examiner la participation du Canada au système financier international et à ses institutions. Nous avons ce matin la chance d'entendre M. Ivan Head, que la plupart d'entre vous connaissent, j'en suis sûr, et qui est président du Centre de recherche et de développement international (CRDI), ici à Ottawa. Il était présent, il y a environ sept à dix jours, à un déjeuner avec quelques ambassadeurs des pays sub-saharien africain. Les propos qu'il a tenus m'ont fasciné et j'ai pensé qu'ils pourraient nous être utiles, spécialement en ce qui concerne le programme d'informatisation dont le Centre fait la promotion auprès de petits pays en développement afin de les aider à faire face à leurs problèmes d'endettement. Certains de ces pays sont moins connus que les gros débiteurs.

M. Head est originaire de Calgary; il est diplômé des Universités de l'Alberta et Harvard. Avocat, il a pratiqué le droit à Calgary avant de se joindre au ministère des Affaires extérieures; de 1965 à 1978, comme vous le savez, il fut l'adjoint spécial du premier ministre en matière de relations extérieures. On l'appelait parfois irrévérentieusement le «Kissinger du Canada».

M. Head a été nommé président du CRDI en 1978 et en est maintenant à son deuxième mandat à ce poste. Cet organisme, vous ne l'ignorez pas, a été créé par le Parlement du Canada pour stimuler la recherche scientifique et technique des pays en développement.

Nous tâcherons ce matin de recueillir le témoignage de M. Head et de lui poser des questions en une heure, pour nous réunir ensuite à huis clos afin de régler certaines affaires du comité, dont ses budgets, ses déplacements et ses travaux futurs avant l'ajournement.

La semaine prochaine, le 6 mai, à la même heure, notre témoin sera Mme Catley-Carlson, présidente de l'ACDI. Sans autres préambules, je demanderais à M. Head de nous faire sa déclaration d'ouverture.

**M. Ivan Head, président, Centre de recherches pour le développement international:** Merci beaucoup, Monsieur le président. Bonjour, honorables sénateurs. Je veux vous remercier de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous. Je tâcherai d'être bref et pertinent. En guise d'introduction, je tiens d'abord à dire tout le bien que mon organisme pense des travaux de ce comité. L'importance de la question de l'endettement et du fardeau du service de la dette auxquels tant de pays en développement sont confrontés, sont des questions qui sous-endent et souvent minent beaucoup des efforts de développement entrepris dans le monde d'aujourd'hui.

## [Text]

It was in 1984, at the request of Commonwealth Finance Ministers, that a special Commonwealth Secretariat Report was prepared by a group of experts, chaired by Lord Lever of Britain. That report was entitled "The Debt Crisis in the World Economy", and in it the experts reported that "The world's financial safety is balanced on a knife edge."

In that report, the need of the developing countries for some better means of managing their own debt was stressed. At the 1984 meeting of the finance ministers of the Commonwealth—a meeting which honourable senators will recall took place in Toronto—those ministers urged, among other points, that there be arrangements reached and improved upon for tackling these acute debt-servicing problems of the developing countries. In response to that observation, the Commonwealth Secretary-General offered some technical assistance to Commonwealth countries. The type of assistance that was requested and offered fell into the general area of balance of payments and financial management and encompassed such issues as exchange-rate policies, management of reserves, borrowing strategies, budget management, loan negotiations and, of course, the issue about which I am to speak today, debt management. The technical advisory group of the Commonwealth fund for technical co-operation inside the Commonwealth Secretariat assumed these responsibilities.

The main area of interest to many of the developing countries—and particularly the smaller ones—immediately proved to be that of external debt management, and the advice that they sought from the Commonwealth Secretariat included institutional and organizational arrangements to monitor and to manage that debt. They were looking for techniques of data collection, compilation and then, of course, utilization. This need highlighted the advantage that was to be obtained, were there a computer software system available which could adequately store, retrieve and analyse all of the pertinent data. This kind of data could then be utilized in the formulation of not only appropriate servicing policies but also appropriate borrowing policies, allowing the governments of these countries to make the right choices among the various options that were open to them. As I mentioned at the outset, of course the need was greatest in the smaller countries: Those that were less able themselves to generate this kind of knowledge and techniques; much less able than the larger Commonwealth countries such as India.

The smaller countries found themselves much more dependent on their own creditors for advice. When seeking techniques or options for debt-servicing strategies, they were forced to turn to the very creditors, the large international banks, that had extended the funds in the first place.

The Commonwealth Secretariat itself neither possessed the competence nor the funds to create or design such a software package, and so from Toronto representatives of the Secretariat came directly to Ottawa to speak to IDRC, asking

## [Traduction]

C'est en 1984, à la demande des ministres des Finances du Commonwealth qu'un groupe d'experts présidé par lord Lever de Grande-Bretagne, a rédigé un rapport spécial pour le compte du Secrétariat du Commonwealth. Ce rapport s'intitulait: «The Debt Crisis in the World Economy» (La crise d'endettement et l'économie mondiale), et les auteurs y déclaraient notamment: «La sécurité financière du monde est en déséquilibre sur la lame d'un rasoir».

Ce rapport souligne entre autres le besoin de trouver des moyens permettant aux pays en développement de mieux gérer leurs propres dettes. À la réunion de 1984 des ministres des Finances du Commonwealth, réunion qui, les honorables sénateurs s'en souviendront, a eu lieu à Toronto, ces ministres ont notamment insisté pour qu'on trouve de nouveaux arrangements ou qu'on améliore ceux qui existent pour s'attaquer à ces graves problèmes de services de dettes des pays en développement. Réagissant à cette observation, le secrétaire général du Commonwealth a offert de l'aide technique aux pays du Commonwealth. L'aide demandée et offerte ressortissait au domaine général de la balance des paiements et de la gestion financière, et abordait des questions touchant les politiques de taux de change, la gestion des réserves, les stratégies d'emprunt, la gestion budgétaire, les négociations de prêts et, bien entendu, la question dont je veux parler aujourd'hui, à savoir la gestion des dettes. Le groupe consultatif technique du Fonds du Commonwealth pour la coopération technique, qui relève du Secrétariat du Commonwealth, s'est chargé de cette tâche.

Le sujet qui a le plus intéressé un grand nombre de pays en développement—et surtout les plus petits d'entre eux—a, dans l'immédiat, été celui de la gestion de la dette extérieure. Ils demandaient donc au Secrétariat du Commonwealth de les conseiller sur les arrangements institutionnels et organisationnels à prendre pour surveiller et gérer leurs dettes. Ils voulaient avoir des techniques pour la collecte et la compilation des données et ensuite, bien entendu, pour leur utilisation. C'est ainsi qu'on réalisa qu'il serait avantageux d'avoir un logiciel capable de retenir, de restituer et d'analyser toutes les données pertinentes. Celles-ci pourraient ensuite être utilisées pour élaborer non seulement les politiques de service de la dette appropriées mais aussi les politiques d'emprunt appropriées, aidant ainsi les gouvernements de ces pays à prendre les bonnes décisions. Comme je l'ai dit en commençant, ce besoin s'est surtout fait sentir dans les pays plus petits, c'est-à-dire ceux qui étaient moins en mesure de produire eux-mêmes ce genre de connaissances et de techniques; en tout cas qui étaient moins en mesure de la faire que les pays plus importants du Commonwealth comme l'Inde.

Les petits pays se trouvaient dans une situation de dépendance beaucoup plus grande à l'égard de leurs créanciers. En cherchant des techniques ou des solutions sur la façon de servir leur dette, ils se voyaient contraints de consulter leurs créanciers, c'est-à-dire les grandes banques internationales qui leur avaient baillé les fonds.

Le Secrétariat du Commonwealth ne disposait d'ailleurs lui-même ni des compétences, ni des fonds nécessaires pour créer ou concevoir un tel logiciel, et c'est ainsi que des représentants du Secrétariat à Toronto sont venus à Ottawa prendre la



*[Text]*

for our assistance both in the design and in the funding of the package. It was determined that two major elements were necessary: One is the debt recording—and this is the gathering and recording of information—and then debt management, which is the analysis side.

As your chairman has indicated, the mandate of IDRC is to stimulate and support research. There is a specific section in the statute passed by Parliament creating the centre that refers to information science activities, and the Commonwealth Secretariat not only knew of this but was aware of the competence and reputation of the centre in this respect.

Some years ago, the centre itself had designed a software package for bibliographic data management run on mini-computers which is widely regarded as the most powerful in the world. It is now installed in many institutions on all six continents. The centre makes that package available without charge to developing countries; on a special concessional basis to public institutions and, through agents, it sells it to the private sector in the industrialized countries.

For example, the United States Agency for International Development organizes its files on IDRC software, as does the Pentagon and Paramount Pictures. The Senate of France also organizes its files on an IDRC system, and it is this reputation that brings the Commonwealth Secretariat to IDRC.

Our experts designed the specifications for the system that was to be employed, negotiated with the software designer who was given the contract to design the system and then monitored both the competition and the completion of the work.

A small grant was offered by IDRC to the secretariat dated October 2, 1984 for \$63,000 to support the development and initial testing of all of this software. That project was completed and a report was received just over a year later. Much the greater part of our contribution at that stage, however, was in technical assistance, which was provided without charge.

The promise of the system while under development in those first few weeks indicated the desirability of going forward immediately to test the system in conditions of a specific country. So, in February 1985 IDRC agreed to provide \$83,300 over a 24-month period to permit the system to be tested in Sri Lanka. Inside that project, at our request, was an evaluation component. Critical in all of these activities, of course, is that there be adequate training for the users in the developing countries, and that materials pertinent to that training be designed and prepared, all of this sensitive to the particular circumstances of smaller developing countries. On March 11, 1986 IDRC approved a further grant of \$96,200 to produce and test such materials.

**Senator Hicks:** Is this relevant to the Sri Lankan enterprise?

**Mr. Head:** Yes, senator.

The total to date that we have supplied is \$242,500 for the initial design of the system, its particular application to Sri Lanka and the preparation and provision of training materials

*[Traduction]*

parole devant le CRDI pour lui demander de l'aide sur les plans du design et du financement de ce projet. Deux éléments majeurs étaient nécessaires: d'abord l'inscription des dettes—c'est-à-dire la collecte et la mise sur ordinateur des renseignements—et ensuite la gestion des dettes, qui relève de l'analyse.

Comme votre président l'a rappelé, le mandat du CRDI est de stimuler et d'appuyer la recherche. La loi du Parlement créant le Centre comporte un article touchant les activités scientifiques d'information, et le Secrétariat du Commonwealth le savait mais était également conscient des compétences et de la réputation du Centre en ce domaine.

Il y a quelques années, en effet, le Centre a conçu un logiciel de gestion de données bibliographiques sur mini-ordinateur, programme qui est couramment considéré comme le plus puissant au monde en la matière. De nombreux établissements dans les six continents s'en sont procurés. Le Centre distribue ce logiciel gratuitement aux pays en développement; il en fournit aussi des exemplaires à un taux privilégié aux établissements publics et, par l'entremise de courtiers, en vend dans le secteur privé des pays industrialisés.

Par exemple, l'agence américaine pour le développement international se sert du logiciel du Centre de recherche pour le développement international (CRDI) pour classer ses dossiers, tout comme le Pentagone, la Paramount Pictures et le Sénat de la France. C'est cette réputation qui a incité le Secrétariat des pays du Commonwealth à s'adresser au CRDI.

Ce sont nos experts qui ont conçu le cahier des charges du système, négocié avec le créateur du logiciel qui a obtenu le contrat de conception et surveillé l'exécution du travail.

Le 2 octobre 1984, le CRDI a offert au secrétariat une petite subvention de 63 000 \$ au titre de la conception et de l'application expérimentale du logiciel. Le projet a été mené à terme et un rapport a été communiqué à peine un an plus tard. Toutefois, notre principale contribution s'est traduite par une aide technique, laquelle a été offerte gracieusement.

Durant les premières semaines de la conception du système, on a éprouvé le désir de le mettre à l'essai immédiatement dans un pays donné. C'est ainsi qu'en février 1985, le CRDI a accepté de verser la somme de 83 300 \$ sur une période de 24 mois afin de mettre le système à l'essai au Sri Lanka. À notre demande, ce projet comportait un élément d'évaluation. Évidemment, il était essentiel, pour que ces activités soient menées à bien, de former adéquatement les utilisateurs des pays en voie de développement et de concevoir et d'élaborer les outils didactiques pertinents, tout en tenant compte des conditions particulières aux petits pays en voie de développement. Le 11 mars 1986, le CRDI accepta de verser une subvention additionnelle de 96 200 \$ afin d'élaborer et de mettre à l'essai les outils didactiques.

**Le sénateur Hicks:** Cela a-t-il un rapport quelconque avec le projet du Sri Lanka?

**M. Head:** Oui, sénateur.

Jusqu'ici, nous avons fourni 242 500 \$ au titre de la conception du système, de son application au Sri Lanka et de l'établissement et de la prestation d'outils didactiques en vue de

## [Text]

for its utilization in Sri Lanka. We have since been asked to consider support for a regional system in the eastern Caribbean. There is a need to test effectiveness wherever the system might be introduced, and, of course, to an organization such as IDRC, the question of non-Commonwealth countries comes up as well: Should this be restricted to the Commonwealth? The board of IDRC said, no, that our competence and experience in this area should extend to others.

The significant factors in the application of one of these systems relate to the particular environment of the use, and this includes the data collection—that is, the recording side—as well as the software side which analyzes it.

On this note I conclude, Mr. Chairman: It is quite clear from the requests that have come to the Commonwealth Secretariat already on the basis of the experience in Sri Lanka that there is a great demand. In addition to Sri Lanka, requests have been received and are in various forms of processing from Grenada, Cyprus, Botswana, Jamaica, Guyana, Barbados, Belize, Fiji, Western Samoa, Mauritius, New Guinea and the Maldives. We have also had inquiries from Egypt, Somalia and Nepal. In a reference made to this committee by Dr. David Pollock earlier this year, the indication seemed to be left that the system was one for Commonwealth countries alone, and that is correct up until this moment, but my board is anxious that the competence of IDRC be made available to allow this system to be utilized in the French language and in Arabic.

I may just refer back to the MINISIS, the other system which is now functioning in English, French, Spanish and all of the Roman alphabets; in Arabic, Cyrillic, Chinese characters and some from South Asia.

At this stage, then, IDRC is examining the other systems that are available—some of them offered on a commercial basis by the merchant banks—to determine the comparative advantage of IDRC in going forward further in determining advantages or disadvantages of other systems, the particular needs of developing countries that may not be met by them and, of course, the possibility of co-operation with other organizations also working in this field.

I thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Head. What you have described is an interesting initiative. I am sure that the members of the committee will wish to quiz you on some of the results that have come forward as a result of that initiative. I call upon Senator Rowe, the lead questioner.

**Senator Rowe:** First of all, I want to congratulate the witness for explaining such a complex subject in simple terms so that lay people like myself can understand it.

As I understand it, so far IDRC is not involved in any commercial transactions. You indicated there were large demands for services. I realize you cannot be specific in your answers to this, but what do you think IDRC would require on an annual

## [Traduction]

l'utilisation du système au Sri Lanka. Depuis, on nous a demandé d'envisager le financement d'un système régional pour la région est des Caraïbes. Il est nécessaire d'évaluer l'efficacité du système quel que soit l'endroit où il est mis en application; bien entendu, pour un organisme comme le CRDI, la question des pays qui ne sont pas membres du Commonwealth se pose aussi: l'exploitation du système devrait-elle être restreinte aux pays du Commonwealth? Le conseil du CRDI a décidé que les autres pays devraient pouvoir bénéficier de notre compétence et de notre expérience en la matière.

L'application de l'un de ces systèmes est fortement déterminée par les conditions qui l'entourent, et qui touchent notamment la collecte des données, c'est-à-dire l'aspect de l'enregistrement des données, et le logiciel qui analyse ces données.

J'aimerais conclure, monsieur le président, en précisant que la demande est manifestement très forte, si on en juge par les requêtes qui ont été présentées au secrétariat du Commonwealth après l'expérience menée au Sri Lanka. Effectivement, la Grenade, Chypre, le Botswana, la Jamaïque, la Guyane, la Barbade, le Belize, les îles Fidji, les Samoa occidentales, l'île Maurice, la Nouvelle-Guinée et les îles Maldives nous ont présenté à cet effet des demandes qui sont maintenant à l'étude. L'Égypte, la Somalie et le Népal s'intéressent aussi à notre projet. Plus tôt cette année, M. David Pollock a laissé entendre au Comité, que le système n'intéressait que les pays membres du Commonwealth et, bien que cela soit vrai jusqu'ici, le conseil d'administration tient à ce que le CRDI fasse appel à ses compétences pour que le système puisse être utilisé en français et en arabe.

Je vous signalerai ici que le MINISIS, l'autre système, fonctionne en anglais, en français, en espagnol et dans toutes les langues qui utilisent l'alphabet romain; dans celles qui emploient les caractères arabes, cyrilliques, et chinois; et aussi en quelques langues de l'Asie du Sud.

A ce stade-ci donc, le CRDI est en train d'étudier les autres systèmes, dont certains sont vendus par les banques d'affaires, afin de déterminer dans quelle mesure il gagnerait à cerner les avantages et les inconvénients que présentent les autres systèmes, les besoins particuliers des pays en voie de développement que ces systèmes ne sauraient satisfaire et, bien entendu, la possibilité de collaborer avec d'autres organismes qui œuvrent également dans ce domaine.

Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Merci à vous, monsieur Head. Le projet que vous venez de décrire semble très intéressant. Je suis sûr que les membres du Comité voudront vous poser des questions sur les résultats que vous avez obtenus. Je cède la parole au sénateur Rowe pour commencer.

**Le sénateur Rowe:** Tout d'abord, je voudrais féliciter le témoin de nous avoir expliqué un sujet aussi complexe en des termes assez simples pour que des profanes comme moi-même puissent comprendre de quoi il s'agit.

Si j'ai bien compris, le CRDI n'a pris part, jusqu'ici à aucune transaction commerciale. Vous nous avez dit que la demande de services était très forte. Je me rend compte que vous ne pouvez être très précis mais, à votre avis, de quel appui



[Text]

basis, or could you give us some projections over a number of years.

**Mr. Head:** I am not certain I could respond with any accuracy or helpfulness to the question, senator. The cost to us in outlay, in terms of grants made available to a project recipient, was about a quarter of a million dollars. There was the time employed by two or three of our experts on the consideration and the advisory nature of this exercise, and, of course, that is what they are in our employ to do. The cost for each succeeding application would be considerably less, naturally, than the first, because there would be simply an adaption process that would be entered into.

While that is not by any means responsive to your question, it is an indication that for a relatively modest investment an organization such as the IDRC can produce results that are obviously of considerable value to the developing countries.

**Senator Rowe:** What is the probability that your organization could meet the demands of these other countries over the next few years?

**Mr. Head:** I think there is a high probability of our ability to do that.

The mainstream function of IDRC is to provide funding for research projects that are chosen by, managed by and directed by scientific institutions within the developing countries themselves. We are, in large measure, a non-hands-on organization.

The tactics and the services of the Information Sciences Division responsible for this particular activity are as close to a technical assistance program as there is in IDRC.

I can say at the moment that the demand for the services of our computer experts—persons who have both a deep knowledge of computer systems and of the needs and constraints of the developing countries—is high because there are not that many people in the world who have this combination of skills and experience. Generally speaking, most computer experts are those who understand better the much more sophisticated support systems available in the industrialized countries and not the particular types and needs of the developing countries.

**Senator Rowe:** Then there is probably not much likelihood that, again, your organization is likely to get involved in any commercial transactions involving this, or is there?

**Mr. Head:** The possibility is there, indeed, as with the bibliographic data management system on which we make a modest profit now because of the high demand from industrialized countries. I should think, however, that the probability is less in this system because it was designed specifically for the rather small scale difficulties faced within the developing countries themselves and the commercial demand for something of this kind would not, therefore, come from those countries able to pay for the service.

**Senator Grafstein:** I have two questions, Mr. Head, but before I go into them, what are you going to do with the Chinese characters?

**Mr. Head:** At this time, senator, nothing has been done with respect to Chinese characters for this system, but MINISIS,

[Traduction]

le CRDI aurait-il besoin sur une base annuelle, et pouvez-vous nous donner des prévisions sur plusieurs années?

**M. Head:** Je ne crois pas pouvoir vous donner une réponse nette et éclairante, sénateur. Si vous considérez les subventions versées au titre d'un projet, nos dépenses se sont élevées à un quart de million de dollars environ. Il faut tenir compte du temps qu'ont consacré deux ou trois de nos experts à étudier le projet et à donner des conseils puisque, bien entendu, c'est pour cela que nous les employons. Le coût de chaque application subséquente serait considérablement inférieur à la première, bien entendu, puisqu'il suffirait de l'adapter.

Sans vous fournir de réponse, je vous signale quand même qu'avec un investissement relativement modeste, un organisme comme le CRDI peut obtenir des résultats qui revêtent manifestement beaucoup d'importance pour les pays en développement.

**Le sénateur Rowe:** Dans quelle mesure votre organisation pourrait-elle répondre aux besoins de ces autres pays au cours des prochaines années?

**M. Head:** Je crois que les probabilités sont très fortes.

La principale fonction du CRDI consiste à financer des projets de recherche qui sont choisis, gérés et dirigés par les institutions scientifiques des pays en voie de développement. En fait, nous ne nous mêlons pas de l'aspect pratique.

Les conseils et les services que fournit la Division de l'informatique sont les activités du CRDI qui se rapprochent le plus d'un programme d'aide technique.

Je puis vous dire qu'à l'heure actuelle la demande de services de nos experts en informatique, des personnes qui connaissent à fond les systèmes informatiques et les besoins et restrictions des pays en voie de développement, est très forte car rares sont ceux qui possèdent cette combinaison de compétences et de connaissances. En règle générale, la plupart des experts en informatique sont mieux renseignés sur les systèmes de soutien sophistiqués qui existent dans les pays industrialisés que sur les besoins des pays en voie de développement.

**Le sénateur Rowe:** Il est donc peu probable que votre association s'engage dans de telles transactions commerciales?

**M. Head:** La chose demeure possible, comme cela s'est passé pour le système de gestion de données bibliographiques qui nous rapporte actuellement un modeste profit à cause de la demande élevée provenant des pays industrialisés. Mais je crois que la probabilité n'est pas aussi élevée ici, parce que le système a été conçu précisément pour des difficultés d'un ordre moindre auxquels sont en proie les pays en développement eux-mêmes. Sans compter que la demande commerciale pour un service de ce genre ne proviendrait pas de pays qui sont en mesure de le payer.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai deux questions à vous poser, monsieur Head, mais je voudrais, auparavant, vous demander comment vous allez procéder avec les caractères chinois?

**M. Head:** Jusqu'ici, sénateur, nous n'avons rien fait, mais MINISIS, le système le plus important qui utilise présente-



[Text]

the bigger system that works now on a mini computer—its a Hewlett Packard Series 3000—does function in Chinese characters. There is no reason why that system cannot function in any kind of character.

This system about which we are speaking today, however, was purposely designed to work on a micro, or a personal computer, to reduce the capital cost. The computer is an IBM PC-XT. I am not certain that the system, therefore, could be adapted to Chinese characters. I would leave that to the experts. I am told that it can be adapted to Arabic, and if that is the case there is no reason why not Chinese or Cyrillic, I suppose.

**Senator Grafstein:** But has your organization had any contact with the Chinese in terms of having some interest to share economic information? Apparently that is one of the problems now, in that in some countries there is inappropriate economic information upon which to base a decision, because, if it is available, it is not readily available within the country itself. That, certainly, applies to China in terms of funding projects; it is very difficult to get any macroeconomic information that is reliable.

**Mr. Head:** What you say is quite correct, senator. It would be interesting to you to know that the Chinese first came to IDRC as a result of our computer expertise. It was their knowledge of MINISIS and their desire to acquire it that put us into the driver's seat, because we were able to say to the Government of China that we would be prepared to make that available to the Chinese, if, in turn, they would make available to us, for the benefit of third parties—other developing countries—some of their appropriate technologies and small-scale, rural successes—and they have a good number of them. This negotiation extended for several months. We were then invited to China and signed an agreement with the State Science and Technology Commission, which is a senior department in the Chinese hierarchy. It has an elevation superior to that of ordinary departments. At that time it was presided over by a deputy premier. So with that entry point at that level because of our computer competence, which has been extended since, there is quite a sophisticated program of support to Chinese research projects, many of which have this element of making results available to other developing countries.

**Senator Grafstein:** I have a brief question concerning inputs in your model. Would you know the nature of the inputs? Could you tell us, in general terms, about relationships of debt loads to capital outflows? There is a growing controversy in the United States about measuring debt loads going in and not measuring capital coming out. When people try to do that there seems to be a different analysis that one can make at debt load analysis. Are you familiar with that, and has your computer model taken a look at capital outflows?

**Mr. Head:** I am familiar, senator, with the issue and the controversy, but I am not technically equipped to answer specifically this question or to offer any reference to the quality of that comparison. I may say, however, that the question has been raised in the *Inter-American Dialogue*, an organiza-

[Traduction]

ment un nouvel ordinateur—c'est un *Hewlett Packard Série 3000*—fonctionne avec des caractères chinois. Il n'y a aucune raison pour que ce système ne puisse pas fonctionner, quel que soit le genre de caractères.

Le système dont nous parlons aujourd'hui a été conçu pour travailler sur micro-ordinateur ou ordinateur personnel, pour réduire les coûts en capitaux. Il s'appelle IBM PC-XT. J'ignore donc si ce système pourrait être adapté à des caractères chinois. Je laisse cette décision aux experts. On m'a dit qu'il pouvait être adapté aux caractères arabes et, si tel est le cas, il n'y a aucune raison pour qu'il ne le soit pas aux caractères chinois ou cyrilliques.

**Le sénateur Grafstein:** Mais votre association s'est-elle entretenue avec les Chinois du partage de l'information économique? C'est apparemment l'un des problèmes qu'éprouvent actuellement certains pays à savoir qu'il n'y a pas suffisamment d'information pour prendre une décision car, si les renseignements existent, le pays lui-même n'y a pas accès. Cette situation règne manifestement en Chine au sujet du financement des projets; il est très difficile d'obtenir des renseignements macro-économiques fiables.

**M. Head:** Ce que vous dites est très juste, sénateur. Il vous intéressera de savoir que les Chinois ont été amenés à consulter le CRDI à cause de notre expertise dans le domaine de l'informatique. Ils connaissaient le système MINISIS et ils aimeraient s'en procurer un, ce qui nous a permis de dire au gouvernement de la Chine que nous étions disposés à le mettre à leur disposition, si, en retour, ils acceptaient de nous livrer, au profit de tierces parties, d'autres pays en développement, quelques-unes de leurs technologies, et surtout celles rattachées aux réussites rurales qu'ils ont réalisées sur une petite échelle, et elles sont nombreuses. Les négociations ont duré plusieurs mois. Nous avons ensuite été invités à signer un accord avec la Commission nationale de science et de technologie de la Chine, ministère important qui se situe à un échelon supérieur à celui d'un ministère ordinaire. Il était, en ce temps-là, présidé par un adjoint du premier ministre. Donc, jouissant de ce point d'accès à cause de notre compétence dans le domaine de l'informatique—que nous avons élargie depuis—il existe aujourd'hui un programme perfectionné qui appuie les projets de recherche de la Chine, dont bon nombre prévoient la diffusion des résultats à d'autres pays en voie de développement.

**Le sénateur Grafstein:** Une brève question sur les intrants de votre modèle. En connaissez-vous la nature? Pourriez-vous nous dire, de façon générale, quel est le rapport entre le fardeau de la dette et les sorties de capitaux? La question de mesurer la dette comme intrant et de ne pas tenir compte du capital comme extrant, fait l'objet d'une controverse aux États-Unis. Lorsqu'on essaie de faire cela, il semble y avoir une analyse différente de celle qui est faite lors de l'analyse du fardeau de la dette. Êtes-vous au courant de cette question, et votre ordinateur tient-il compte des sorties de capitaux?

**M. Head:** J'ai entendu parler, sénateur, de cette controverse, mais je ne possède pas les connaissances techniques pour vous donner à ce sujet une réponse précise. Je puis vous dire toutefois que l'*Inter-American Dialogue*, qui regroupe les chefs de l'hémisphère occidental et est co-présidé par Sol Linowitz, le

[Text]

tion of western hemisphere leaders co-chaired by Sol Linowitz, who was the negotiator of the Panama Canal Treaties and the Camp David Agreement for President Carter, and Galo Plaza Lasso, the former President of Ecuador and the former Secretary General of the Organization of American States. They co-chaired this informal group of western hemisphere persons, and were kind enough to include me in it. The recent report, just available two weeks ago, does talk about this in the Latin American context of outflows and capital inflows and the importance of getting the two into what is regarded by these experts as a degree of balance for constructive growth.

**Senator Grafstein:** So, just to conclude, then, you are not clear whether your model, in effect, has developed some software, or some information or a data base, to measure capital outflows?

**Mr. Head:** I am sorry; I am not able to answer that question, but I will certainly determine the answer and communicate it to you.

**Senator Murray:** Who designed this program, and is it so free of bias that none of the developing countries has perceived in it a sinister attempt on the part of the north to get control of their policy machinery?

**Mr. Head:** I think not so far has there been any detection of that kind of bias. I would hope that there is none in it. The need for the system arose out of the fact that many developing countries recognized that their inability themselves to make these analyses forced them to turn to the bankers, and, in some instances, to the World Bank, but more particularly to the specific creditor banks with which they were dealing. There was some feeling on their part—likely with some reason—that the advice given was not always initially in the interests of the debtor country, but, rather, protected the interests of the banking institution. It was that that motivated the thought of the Commonwealth finance ministers to find a system that could be, if not neutral or if not biased on the side of the developing countries, at least free of many of these other elements.

**Senator Murray:** I saw a reference to the fact that the British bankers had objected to it on the basis that it competed with service that they were offering and making good commission on. What have the Canadian bankers got to say about it? What has the IMF got to say about it?

**Mr. Head:** IDRC itself has not received any formal communication from the Canadian banking community, as did the Commonwealth Secretariat from some members of the British banking community, as you say, that they were losing commission on a valuable asset that they themselves had developed. I am not certain that they also said that this diminished their control over the relations with the developing countries, but that was the feeling felt by the developing countries, and, from their point of view, it was an advantage. The IMF has not, to my knowledge, commented formally on the system, but I shall make inquiries to see whether a technical kind of exchange has taken place.

[Traduction]

négociateur des traités du canal de Panama et de l'accord du Camp David, pour le président Carter, et Galo Plaza Lasso, l'ancien premier ministre de l'Équateur et l'ex-secrétaire général de l'Organisation des États américains, a co-présidé une réunion officielle des représentants de l'hémisphère occidental. J'ai été assez heureux d'y participer. Le récent rapport, publié il y a tout juste deux semaines, parle en effet des sorties et entrées de capitaux en Amérique latine, et de l'importance d'équilibrer un mouvement dans la mesure que les experts jugent propices à la croissance économique.

**Le sénateur Grafstein:** En somme donc, vous ne savez pas au juste si votre modèle a trouvé un logiciel ou une base de données pour évaluer les sorties de capitaux.

**M. Head:** Je regrette, mais je ne peux répondre à cette question. Toutefois, je vais me renseigner et je communiquerai avec vous.

**Le sénateur Murray:** Qui a conçu ce programme, et est-il à ce point dénué de parti pris qu'aucun pays en développement y ait vu une tentative de la part du nord d'orienter leur politique?

**M. Head:** Je ne crois pas qu'on ait jusqu'ici détecté ce genre de parti pris. J'espère qu'il n'y en a pas. La nécessité de ce système vient de ce que beaucoup de pays en développement ont reconnu qu'ils étaient, d'eux-mêmes, incapables de faire des analyses de ce genre et ils se sont tournés vers les banquiers, parfois même vers la Banque mondiale, mais surtout vers les banques créditrices avec lesquelles ils faisaient affaires. Ces pays croyaient—en quoi ils étaient probablement justifiés—que les conseils n'étaient pas initialement donnés dans l'intérêt du débiteur, mais visaient plutôt à protéger les intérêts de l'institution bancaire. C'est ce qui a incité les ministres des finances du Commonwealth à trouver un système qui, s'il n'était pas impartial ou en faveur des pays en développement, serait en tout cas dépourvu de beaucoup de ces éléments.

**Le sénateur Murray:** J'ai lu que les banquiers britanniques s'étaient opposés à ce système qui concurrençait le service qu'ils offraient et dont ils retiraient une généreuse commission. Qu'est-ce que les banques du Canada ont à dire à ce propos? Qu'est-ce que le FMI a à dire à ce propos?

**M. Head:** Le CRDI lui-même n'a reçu aucune communication officielle de la part des banquiers canadiens, contrairement au Secrétariat du Commonwealth qui a reçu les doléances du milieu bancaire britannique, dont certains membres sont—comme vous dites—mécontents à l'idée de perdre une commission sur un actif appréciable qu'ils ont eux-mêmes contribué à créer. Je ne suis pas sûr s'ils se soient plaints aussi du fait que ce nouveau programme allait réduire le contrôle qu'ils exercent sur les relations avec les pays en développement, mais c'est néanmoins le sentiment de ces pays-là et, de leur point de vue, c'est un avantage. Le FMI n'a pas, à ma connaissance, fait connaître officiellement sa position sur le système, mais je dois encore m'informer pour voir si des échéances à caractère technique ont eu lieu.



[Text]

**Senator Murray:** Did the British bankers make any comments that would relate more to the quality of the program and to any bias that they perceived in it?

**Mr. Head:** No. And I am repeating information, senator, of a secondhand nature. The Commonwealth Secretariat simply alerted us to the fact that there had been representations made to the Commonwealth Secretariat. The argument made by those banks was that there had been investment by them in a system, and it was useful and appropriate and there was no need for another and why should the Commonwealth Secretariat undercut their business.

**Senator Lapointe:** Is priority given to Commonwealth countries?

**Mr. Head:** Yes, at the present time, because this system is being marketed—if one can use that term—by the Commonwealth Secretariat. The mandate of the Commonwealth Secretariat is, of course, restricted only to Commonwealth countries.

I mentioned that some inquiries had been received both by the Secretariat and by IDRC direct from Commonwealth countries. If these are to be responded to, it is likely that they will have to be dealt with directly by IDRC. The Commonwealth Secretariat, were it to do so, would be acting in an *ultra vires* fashion.

There have been some direct preliminary discussions with the Government of Egypt, for example, that actively sought the Commonwealth Secretariat's response to their need; and the Secretariat is not itself able to do that.

**Senator Hicks:** Did they pass the inquiry on to you?

**Mr. Head:** It was not simply passed on to us but passed through the Secretariat to us, because the developing country itself knew it was in IDRC that the competence, particularly for an Arabic version, rested.

**The Chairman:** IDRC is duly authorized to support scientific development of any country, not just a Commonwealth country; is that correct?

**Mr. Head:** Yes.

**The Chairman:** This particular program is not just confined to Commonwealth countries.

**Mr. Head:** The initial request for the development of the program came from Commonwealth finance ministers. It rested within the Commonwealth Secretariat that it had undertaken to respond to it. The Secretariat came to IDRC for the financial and technical assistance necessary to develop the program.

**The Chairman:** Do they have proprietary rights?

**Mr. Head:** No, not necessarily.

**The Chairman:** You could use the program for any other country, is that correct?

**Mr. Head:** Or variations of it, but, more important, the competence for the design of the systems lies within IDRC and

[Traduction]

**Le sénateur Murray:** Les banquiers britanniques s'en sont-ils pris davantage à la qualité du programme et au parti pris qu'ils perçoivent dans son application?

**M. Head:** Non, mais je vous signale, sénateur, que ce sont là des renseignements que j'ai obtenus de seconde main. Le Secrétariat du Commonwealth nous a simplement informés qu'il avait reçu des doléances de la part des banquiers britanniques. Ces banquiers prétendent que le Secrétariat du Commonwealth n'a aucune raison de s'immiscer dans un secteur où ils ont investi pour mettre sur pied un système dont l'utilité est vérifiée et dont le fonctionnement est tout à fait satisfaisant.

**Le sénateur Lapointe:** Les pays du Commonwealth ont-ils priorité?

**M. Head:** Oui, l'heure actuelle, étant donné que ce système est commercialisé—si je peux me permettre d'employer ce terme—par le Secrétariat du Commonwealth, son accès est, bien sûr, strictement réservé aux pays du Commonwealth.

J'ai mentionné que le Secrétariat et le CRDI avaient tous deux reçu des demandes d'information de la part des pays du Commonwealth. Il est probable qu'il incombera directement au CRDI d'y répondre, car le Secrétariat du Commonwealth ont repasserait ses attributions s'il s'avisait de le faire à sa place.

Des discussions préliminaires ont, par exemple, été engagées avec le gouvernement égyptien, qui cherche activement à obtenir l'aide du Secrétariat du Commonwealth, qui, lui, ne peut rien faire.

**Le sénateur Hicks:** Vous a-t-il transmis la demande?

**M. Head:** La demande ne nous a pas simplement été transmise, mais acheminée par l'intermédiaire du Secrétariat, parce que ce pays en développement sait lui-même que la responsabilité du programme, en particulier sa version arabe, incombe, au CRDI.

**Le président:** Le CRDI est dûment autorisé à appuyer les initiatives scientifiques de n'importe quel pays, et non uniquement celles des pays du Commonwealth. N'est-ce pas?

**M. Head:** Oui.

**Le président:** Ce programme particulier n'est pas exclusivement réservé aux pays du Commonwealth.

**M. Head:** La demande initiale en vue de la mise au point de ce programme provenait des ministres des Finances des pays du Commonwealth. C'est le Secrétariat du Commonwealth qui a pris des mesures pour y donner suite. Il s'est alors adressé au CRDI pour obtenir l'aide financière et technique nécessaire pour mettre au point le programme en question.

**Le président:** Les pays du Commonwealth jouissent-ils d'un droit de propriété sur le programme?

**M. Head:** Non, pas nécessairement.

**Le président:** Vous pouvez utiliser le programme pour n'importe quel autre pays, n'est-ce pas?

**M. Head:** Ou des variantes de ce programme, mais ce qui est encore plus important, c'est que la responsabilité et la conception des systèmes incombent au CRDI. Tout au plus,



[Text]

we might encounter a slight delay were we to have to start all over again with another country, but not much.

**Senator Hicks:** If there are any proprietary rights, they are lodged with IDRC, not with the Commonwealth Secretariat, is that right?

**Mr. Head:** In the design and development of computer software, as a lawyer, I would hesitate to give an open and shut answer to that question. It becomes very complex as to where the proprietary rights lie.

**Senator Lapointe:** Was the experiment in Sri Lanka conducted in English or in the language of the country?

**Mr. Head:** In that instance it was in English because the financial records of Sri Lanka and a good number of the related governmental records are in English.

**Senator Lapointe:** Why did you choose Sri Lanka out of all the other countries of the Commonwealth?

**Mr. Head:** This was a decision taken by the Commonwealth Secretary General in consultation with the finance ministers. It was, perhaps, the most needy case at that moment. It was not a decision taken by IDRC.

**Senator Lapointe:** Was it because of Mr. Rampal's sympathies which one perhaps, linked to that country?

**Mr. Head:** I cannot answer that. He, of course, is a citizen of Guyana and it has its own financial and economic difficulties. For whatever reason, the finance ministers felt that the Sri Lanka case was a good one to begin with. Not only is the debt load high, but there is a good deal of economic and financial competence inside Sri Lanka so that a system would have a chance of succeeding because there is personnel there that would quickly be able to make it work.

**Senator Bosa:** How did the system that the bankers were using before differ from the program that you have put into effect?

**Mr. Head:** I am sorry, I am not able to answer that question. There was a perception on the part of developing countries, however, that the options that the banking community offered to the countries in the form of advice were not universal; that there were, perhaps, other ways of responding to the debt servicing burden; the negotiation of fresh loans; and the general management of the offshore debt, all of which were not made available to the developing countries themselves. They simply felt better in having an independent view.

It may well be that the advice offered or the competence of the system is almost identical in each case. I do not know that, but the advantage to the developing countries of this system is that the inputs and the manipulation of the figures are theirs and are not known to the banks.

**Senator Bosa:** Is this a standard program that all countries use, which is then adjusted to apply to the particular exigencies of the country utilizing it?

**Mr. Head:** In large measure, yes, that will be the case. The software demands certain inputs. Senator Grafstein asked a question about one or two of those. The inputs are those that the budgeting or financial experts agree are necessary ingredi-

[Traduction]

devrions-nous subir un léger retard lorsque nous devons tout reprendre à zéro avec un autre pays.

**Le sénateur Hicks:** S'il existe un droit de propriété, c'est le CRDI et non le Secrétariat du Commonwealth qui en jouit, n'est-ce pas?

**M. Head:** Pour la conception et la mise au point de logiciels informatiques, j'hésiterais, à titre d'avocat, à donner une réponse ferme à cette question. Il est très difficile d'établir à qui revient le droit de propriété.

**Le sénateur Lapointe:** L'application du programme au Sri Lanka s'est-elle faite en anglais ou dans la langue de ce pays?

**M. Head:** Dans ce cas, tout s'est fait en anglais parce que les registres financiers du Sri Lanka et bon nombre de documents gouvernementaux connexes sont rédigés dans cette langue.

**Le sénateur Lapointe:** Pourquoi avez-vous choisi le Sri Lanka de préférence aux autres pays du Commonwealth?

**M. Head:** Cette décision a été prise par le Secrétariat général du Commonwealth de concert avec les ministres des Finances. C'était peut-être le cas le plus urgent à ce moment-là. Quoi qu'il en soit, le CRDI n'a rien eu à voir dans ce choix.

**Le sénateur Lapointe:** A-t-elle été prise en raison de la sympathie qui pourrait exister entre M Rampal et ce pays.

**M. Head:** Je ne puis répondre à cette question. C'est, bien sûr, un citoyen de la Guyane, pays qui a ses propres difficultés financières et économiques. Pour une raison ou une autre, les ministres des Finances ont décidé qu'il conviendrait de commencer par le Sri Lanka. Non seulement ce pays est-il lourdement endetté, mais il compte bon nombre d'experts économiques et financiers qui pourraient rapidement arriver à faire fonctionner un système qui aurait, par le fait même, une chance de réussir.

**Le sénateur Bosa:** Comment le système auquel les banquiers avaient recours auparavant diffère-t-il du programme que vous avez mis en application?

**M. Head:** Je suis désolé, je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Les pays en développement, ont toutefois remarqué que les solutions offertes par les banques, sous forme de conseils, n'étaient pas universelles; qu'il existait peut-être d'autres moyens de remédier au problème du service de la dette: la négociation de nouveaux prêts, la gestion générale des dettes des pays étrangers, moyens qui n'étaient pas mis à leur disposition. Ils préféraient obtenir l'avis de Tiers.

Peut-être les conseils offerts et ce système pourraient-ils aboutir à des résultats semblables. Je l'ignore. Ce système présente toutefois un avantage certain pour les pays en développement: eux seuls, non pas les banques, connaissent les données à traiter et manipulent les chiffres.

**Le sénateur Bosa:** S'agit-il d'un programme normalisé que tous les pays peuvent utiliser en autant qu'il soit adapté à leurs exigences?

**M. Head:** Oui, dans une large mesure. Il est nécessaire d'introduire certaines données dans le logiciel. Le sénateur Grafstein a posé une question en ce sens. Les données sont celles que les experts en budgétisation ou en finances considèrent

[Text]

ents in the calculation or the design of policy. Then there would be particular amendments or variations built into the system in order to meet the particular needs of particular countries.

**Senator Bosa:** The thought that came to my mind when you were making your presentation was that you believe that we are way ahead of everyone else in the development of this program. Don't other industrialized countries have similar programs and similar computers?

**Mr. Head:** Indeed, they do. The industrialized countries have their own systems and these are understandably more complex because a larger number of variables are fed into the system.

It was the lack of a system designed particularly for the less complicated but perhaps more critical problems of developing countries that led to this request of us.

**Senator Bosa:** What is the size of the computer for Sri Lanka?

**Mr. Head:** It is an IBM personal computer.

**Senator Bosa:** Is it like a Commodore 64?

**Mr. Head:** It is a bit more complex than that but it is the standard of the industry. Of course, I must be careful not to say what the standard of the industry is, but it is the personal computer against which, for better or for worse, all other personal or microcomputers are now measured.

**Senator Grafstein:** It has three times the storage capacity of the Cmdre 64.

**Mr. Head:** The Commodore 64, compared to this, is much more a toy. This is the standard of the industry and, for that reason, is widely available, both in terms of acquisition and servicing, around the world. It is very important to developing countries that they can get hardware maintenance.

**The Chairman:** Before we conclude the testimony of Mr. Head, I wonder if we could assess to what degree his testimony regarding what he has discovered from this particular program can be of help to our study. Our terms of reference, as you know, are Canada's involvement with the international financial institutions including the IMF and the World Bank. This has led us directly into this enormous problem of world debt and Canada's involvement in it, particularly that of Canadian banks.

As a general, quick rule of thumb, from the testimony we have heard it seems that the African debt of some \$80 billion is about 75 per cent sovereign debt, country to country, as opposed to being between bankers. From the point of repayment, it is probably less likely to be serviced than even the South American debt, which of course is more heavily to private bankers.

To what degree do you see your program enabling some of the smaller Third World countries, in Africa in particular

[Traduction]

comme nécessaires pour leurs calculs ou la conception d'une politique. Certaines modifications peuvent être apportées au système pour répondre aux besoins particuliers de chaque pays.

**Le sénateur Bosa:** J'ai cru remarquer, lorsque vous faisiez votre exposé, que vous croyiez que nous étions à l'avant-garde dans l'élaboration de ce programme. D'autres pays industrialisés n'ont-ils pas des programmes et des ordinateurs semblables?

**M. Head:** Ils en ont effectivement. Les pays industrialisés sont dotés de systèmes naturellement plus complexes, car on y introduit un grand nombre de variables.

Si l'on nous a présenté cette demande, c'est qu'il n'existait pas de système conçu plus particulièrement pour les besoins moins compliqués, mais peut-être plus critiques, des pays en développement.

**Le sénateur Bosa:** Quelle est la taille de l'ordinateur prévu pour le Sri Lanka?

**M. Head:** Un ordinateur individuel IBM.

**Le sénateur Bosa:** Cette machine est-elle semblable au Commodore 64?

**M. Head:** C'est un système un peu plus complexe que celui-là, mais il est couramment utilisé dans l'industrie. Bien sûr, je ne dois pas dévoiler ce qu'est la norme dans l'industrie mais c'est l'ordinateur individuel par rapport auquel, pour le meilleur ou pour le pire, tous les autres ordinateurs individuels et micro-ordinateurs sont évalués.

**Le sénateur Grafstein:** Il a trois fois la capacité d'emménagement du Cmdre 64.

**M. Head:** Le Commodore 64 aurait plutôt l'air d'un jouet par rapport à ce système. C'est le système couramment utilisé dans l'industrie et c'est pourquoi il est facile à la fois de l'obtenir et d'en assurer l'entretien partout dans le monde. Il est très important pour les pays en développement de pouvoir obtenir des services d'entretien du matériel.

**Le président:** Avant de remercier M. Head, je me demande si nous ne pourrions pas évaluer dans quelle mesure l'information qu'il nous a fournie sur ce programme peut nous être utile dans notre étude. Notre ordre de renvoi, comme vous le savez, porte sur la participation du Canada aux institutions financières internationales dont le FMI et la Banque mondiale. Nous avons donc été directement amenés à étudier le grave problème de l'endettement mondial et la question du rôle du Canada à cet égard, plus particulièrement celui des banques canadiennes.

Il semble en général, d'après les témoignages que nous avons entendus, que la dette africaine de quelque 80 milliards de dollars, est constituée pour 75 p. 100 environ, de prêts entre pays plutôt qu'entre banques. C'est pourquoi le service de cette dette est encore plus aléatoire que celui de la dette des pays d'Amérique du Sud puisque, bien sûr, ceux-ci ont surtout des obligations envers des banques privées.

Dans quelle mesure, selon vous, votre programme permettra-t-il à certains des petits pays en développement, d'Afrique



[Text]

being able to better manage their debt as a result of it? Have you had enough experience to draw any conclusions about where some of these smaller countries stand relative to their debt and their ability to service it?

**Mr. Head:** Senator, the system has not yet been installed and tested or utilized in any African country, but of course a software system like this is no substitute for a functioning economy. If the assets are not there then the country is in grave difficulty and the likelihood or the speed at which it will be able to service its debt remains in doubt, if not in jeopardy.

What the system will do is encourage developing countries better to understand the extent of their own debt. Indeed, the mere presence of a software package like this in a central ministry in a developing country forces all of the branches of the government of that country to feed their data into a single system. One of the difficulties that Sri Lanka has faced—and I am confident that others have, as well—is that there are various debts that have been negotiated with various creditors by various branches of government and no central repository may even be aware of the extent or the terms of those debts. Thus, by encouraging a concern or discipline in this respect, the governments may well realize that their own borrowing policies, as well as their servicing policies, are in need of some overhaul and repair. In that respect, quite clearly, this would be of assistance to them in their activities.

**The Chairman:** Have you yet had discussions with CIDA, for instance, as to whether or not it would be a suitable form of Canadian aid to supply a system such as this to some of the particularly indebted and smaller countries?

**Mr. Head:** No, senator, and there is no need for this particular application, largely because of the small size involved. I am relying on the precedent of MINISIS, which is a much larger system. In it, there were three components. One was the software package, which IDRC had developed and which it makes available without charge to the developing countries. The Hewlett Packard computers, like these IBMs, are offshore sourced, so CIDA is not able, under Canadian content rules, to make them available to developing countries. Countries such as China find that either U.S. AID or the United Nations development program is able to make those computers available.

The third element, an essential one, is that of training. Again, IDRC is able to provide that kind of assistance itself. So should the demand for this particular software package continue, as it gives every indication it will, I am confident that the centre itself, because of the low costs involved, will be able to provide it without the need for the intervention of CIDA.

**The Chairman:** It is a fairly low cost program; therefore, you do not need substantial additional funding.

**Mr. Head:** Yes, sir, that is one of the great merits of it. It is a low cost program and the cost of the computers to the developing countries, even if they buy them in the marketplace, is not that high; it is a few thousand dollars.

[Traduction]

plus particulièrement, de mieux administrer leur dette? Êtes-vous en mesure de tirer des conclusions au sujet de la situation de l'endettement de ces petits pays et de savoir dans quelle mesure ils peuvent la rembourser?

**M. Head:** Sénateur, le système n'a encore été installé, mis à l'essai ou utilisé dans aucun pays d'Afrique, mais un logiciel de ce type ne remplace bien sûr pas une économie saine. Si le pays ne dispose pas des actifs nécessaires, il se trouve en difficulté et pourrait difficilement, voire pas du tout, assurer le service de sa dette.

Le système vise à faire mieux comprendre aux pays en développement l'ampleur de leur dette. De fait, la simple présence d'un logiciel comme celui-ci dans un ministère central d'un pays en développement va obliger tous les secteurs du gouvernement de ce pays à mettre leurs données en mémoire dans un seul système. L'un des problèmes qui se pose au Sri Lanka, et à d'autres pays également j'en suis sûr, c'est que différents secteurs du gouvernement ont négocié avec divers créanciers sans qu'aucun organisme central ne soit au courant de l'ampleur des dettes ou des conditions qui y sont attachées. Étant astreints à une plus grande discipline, ces gouvernements se rendront peut-être compte que leur politique d'emprunt, de même que celle relative au service de la dette, ont besoin d'être révisées. C'est de toute évidence en ce sens que ce système leur sera utile.

**Le président:** Avez-vous par exemple discuté avec l'ACDI de la pertinence de ce système comme une forme d'aide canadienne à certains de ces petits pays lourdement endettés?

**M. Head:** Non, sénateur, ce n'est pas nécessaire puisque ce projet n'est pas d'envergure. Il y a d'ailleurs eu un précédent, le MINISIS, un système beaucoup plus gros, comportant trois éléments. Il y avait d'une part le logiciel, créé par le CRDI et mis, sans frais, à la disposition des pays en développement. L'ordination Hewlett Packard, comme les systèmes IBM sont achetés à l'étranger, de sorte que l'ACDI n'est pas en mesure, en raison des normes de participation canadienne, de les fournir aux pays en développement. Des pays comme la Chine se sont rendu compte que ces ordinateurs ne peuvent être fournis ni en vertu du programme d'aide des États-Unis ni du programme de développement des Nations Unies.

Le troisième élément essentiel est celui de la formation. Le CRDI est en mesure de fournir lui-même l'aide requise à cet effet. Si la demande pour ce type de logiciels persiste, et elle persistera selon toute vraisemblance, je suis sûr que le Centre lui-même, étant donné les faibles coûts, va pouvoir assurer ces services sans avoir recours à l'ACDI.

**Le président:** C'est un programme qui coûte relativement peu cher. Vous n'avez donc pas besoin d'une énorme subvention.

**M. Head:** C'est cela, monsieur, et c'est l'un des grands avantages de ce programme. Les coûts sont peu élevés et les pays en développement peuvent eux-mêmes se procurer les ordinateurs nécessaires même s'ils doivent le faire sur le marché, puisqu'ils ne coûtent que quelques milliers de dollars.



[Text]

**The Chairman:** Thank you. I have no further questions. If there are no further questions from members of the committee, I will thank Mr. Head on their behalf for taking the time to come before us this morning to describe this interesting program.

The committee continued *in camera*.

---

[Traduction]

**Le président:** Je vous remercie. Je n'ai pas d'autres questions. Si les membres du comité n'ont pas non plus d'autres questions à poser, je vais remercier en leur nom M. Head d'avoir pris le temps de venir témoigner devant nous ce matin au sujet de cet intéressant programme.

La séance se poursuit à huis clos.





















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Ivan Head, President, International Development  
Research Centre.

M. Ivan Head, président, Centre de recherches pour le déve-  
loppement international.





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial  
permanent des*

**Foreign  
Affairs**

**Affaires  
étrangères**

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, May 6, 1986

Le mardi 6 mai 1986

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Tenth proceedings on:

Dixième fascicule concernant:

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

---

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fond monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 6, 1986  
(49)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:40 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Frith, Hicks, Lapointe, Macquarrie, Murray, Rowe, van Roggen and Yuzyk. (9)

*In attendance:* Messrs. Claude Isbister and David Pollock, Special advisors to the Committee. *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

*Witness:*

Mrs. Margaret Catley-Carlson, President, Canadian International Development Agency (CIDA).

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination on Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Mrs. Catley-Carlson who made a statement and answered questions.

It was *Agreed*—That the two documents tabled by Mrs. Catley-Carlson, namely, *Debt on development* and *Canada's Participation in the International Financial System and Institutions* be printed as appendices to today's Proceedings of the Committee (*See Appendices «FA-11-A» and «FA-11-B»*).

At 1:09 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m., Tuesday, May 13, 1986.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 MAI 1986  
(49)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Frith, Hicks, Lapointe, Macquarrie, Murray, Rowe, van Roggen et Yuzyk. (9)

*Également présents:* MM. Claude Isbister et David Pollock, conseillers spéciaux du Comité. *Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur, et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

M<sup>me</sup> Margaret Catley-Carlson, président, agence canadienne de développement international (ACDI).

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente M<sup>me</sup> Catley-Carlson qui fait une déclaration et répond aux questions.

Il est *convenu*—Que les deux documents, déposés par M<sup>me</sup> Catley-Carlson, nommément *L'endettement et le développement* et *La participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions* soient annexés aux délibérations du Comité de ce jour (*Voir Appendices «FA-11-A» et «FA-11-B»*).

A 13 h 09, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures le mardi 13 mai 1986.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 6, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11.30 a.m. to examine Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Continuing our study on Canada's involvement in the international financial system and institutions, we are very pleased to have before the committee this morning Mrs. Margaret Catley-Carlson, the President of CIDA. Thank you very much for agreeing to come today, Mrs. Catley-Carlson.

Born in Saskatchewan, Mrs. Catley-Carlson spent her early years in British Columbia, where she attended university. Her post-graduate work was done in International Relations and Latin American Affairs at the University of the West Indies, at St. Augustine, Trinidad and Tobago.

She joined External Affairs in 1966 and has been posted in Sri Lanka, London and at the United Nations in New York.

In Ottawa she worked in the aid and development as well as commercial policy fields. She participated in the 1972 UNC-TAD conference in Santiago and the Conference on International Economic Cooperation in Paris.

While she was vice-president at CIDA in 1978, she dealt with regional bank replenishments.

In 1981, Mrs. Catley-Carlson was appointed to New York as Assistant Secretary-General of the United Nations and Deputy Executive Director of UNICEF.

In 1983 she became President of CIDA.

The debt problem of the developing world, of course, is closely linked with the development assistance of which CIDA is responsible for.

The other thing that I think will be of interest concerning our witness today is that in our reference—namely Canada's participation in international financial institutions—CIDA is responsible, I believe, for Canada's participation in the regional banks.

I might just mention before calling on Mrs. Catley-Carlson that next week the witness will be Dr. Bishnu Persaud, Director of International Economic Relations at the Commonwealth Secretariat in London, England. We are fortunate that he is visiting in this continent and is able to come before the committee.

Mrs. Catley-Carlson, if you would make an opening statement, we will then go on to questions.

**Mrs. Margaret Catley-Carlson, President, Canadian International Development Agency:** Thank you very much, Mr.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 mai 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour étudier la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Comme suite à notre étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, nous sommes heureux d'accueillir ce matin la présidente de l'ACDI, Mme Margaret Catley-Carlson. Je vous remercie beaucoup d'avoir bien voulu venir témoigner aujourd'hui, madame Cartley-Carlson.

Née en Saskatchewan, Mme Catley-Carlson a passé sa jeunesse en Colombie-Britannique, où elle a fait des études universitaires. Par la suite, elle a œuvré dans le domaine des relations internationales et des questions d'Amérique latine à l'université West Indies, à St. Augustine (La Trinité-et-Tobago).

Arrivée au ministère des Affaires extérieures en 1966, elle a été en poste au Sri Lanka, à Londres et aux Nations Unies à New York.

À Ottawa, elle a travaillé dans les domaines de l'aide et du développement ainsi que dans le secteur de la politique commerciale. Elle a participé en 1972 à la Conférence de la CNUDED à Santiago et à la Conférence sur la coopération économique internationale à Paris.

En 1978, en tant que présidente de l'ACDI, elle a joué un rôle dans la reconstitution des banques régionales.

En 1981, Mme Catley-Carlson a été appelée à New York pour occuper le poste de secrétaire-général adjoint des Nations Unies et directeur exécutif adjoint de l'UNICEF.

Elle est présidente de l'ACDI depuis 1983.

Le problème de l'endettement des pays en voie de développement est évidemment étroitement lié à l'aide au développement dont l'ACDI est responsable.

L'autre élément intéressant au sujet de notre témoin d'aujourd'hui, est que, d'après notre ordre de renvoi où il est fait mention de la participation du Canada aux institutions financières internationales, l'ACDI est responsable, sauf erreur, de la participation du Canada aux banques régionales de la Banque mondiale.

Avant de donner la parole à Mme Catley-Carlson, je souligne que la semaine prochaine notre témoin sera M. Bishnu Persaud, directeur des Relations économiques internationales au Secrétariat du Commonwealth à Londres (Angleterre). Il est actuellement sur ce continent et nous allons avoir la chance de l'accueillir devant ce comité.

Mme Catley-Carlson, vous pourriez peut-être faire votre déclaration préliminaire, après quoi nous passerons aux questions.

**Mme Margaret Catley-Carlson, présidente de l'Agence canadienne de développement international:** Je vous remercie

[Traduction]

beaucoup, monsieur le président, et je vous suis reconnaissante de m'avoir invitée ce matin. Je dois reconnaître, après avoir lu la transcription des délibérations que vous avez tenues jusqu'à maintenant, que ce comité contribue de façon importante à sensibiliser les Canadiens aux questions d'endettement et de développement. Ces documents, et les questions qui y sont abordées, m'ont fourni des informations que je ne possédais pas jusqu'à maintenant et je pense que votre comité joue évidemment un rôle très utile.

Pour commencer, j'aimerais vous présenter, s'ils veulent bien se lever, M. Ian Wright, directeur général intérimaire de la Division des institutions financières internationales à l'ACDI; M. Julian Payne, directeur du Développement des politiques et de la recherche; M. Alan Smith, directeur du Comité de liaison parlementaire, et Mme Elizabeth Rankin, analyste financier principal, Direction des politiques.

J'ai également apporté, comme vous pouvez le voir, ces grandes «roues de la fortune».

The diagram illustrates the flow of aid from a central hub to various international organizations and countries. The central hub is labeled 'ADMIN' with a value of '\$75M 32'. The flow is organized into several main categories, each with its own set of data:

- INDUSTRIAL COOPERATION:** 22, \$40M. This category flows through 'HOST COUNTRIES' and 'INTERNATIONAL INTERMEDIARIES' to 'CANADIAN INTERMEDIARIES'.
- DEVELOPMENT BANKS:** 192, \$490M. This category flows through '150 plus COUNTRIES' and 'THOUSANDS OF PROJECTS'.
- MULTILATERAL:** 52, \$135M. This category flows through 'ALL DEVELOPING COUNTRIES' and '10,000 plus PROJECTS'.
- HUMANITARIAN:** 22, \$45M. This category flows through '100 PROJECTS' and '80 COUNTRIES'.
- VOLUNTARY:** 72, \$185M. This category flows through '100 plus COUNTRIES' and '3400 PROJECTS'.
- PCIC, ICOD, IDRC and Other:** 112, \$280M. This category flows through '100 plus COUNTRIES' and '3400 PROJECTS'.
- MULTILATERAL FOOD:** 72, \$180M. This category flows through '100 plus COUNTRIES' and '3400 PROJECTS'.
- BILATERAL FOOD:** 82, \$190M. This category flows through '100 plus COUNTRIES' and '3400 PROJECTS'.
- BILATERAL:** 362, \$900M. This category flows through '1000 PROJECTS' and '85 COUNTRIES'.

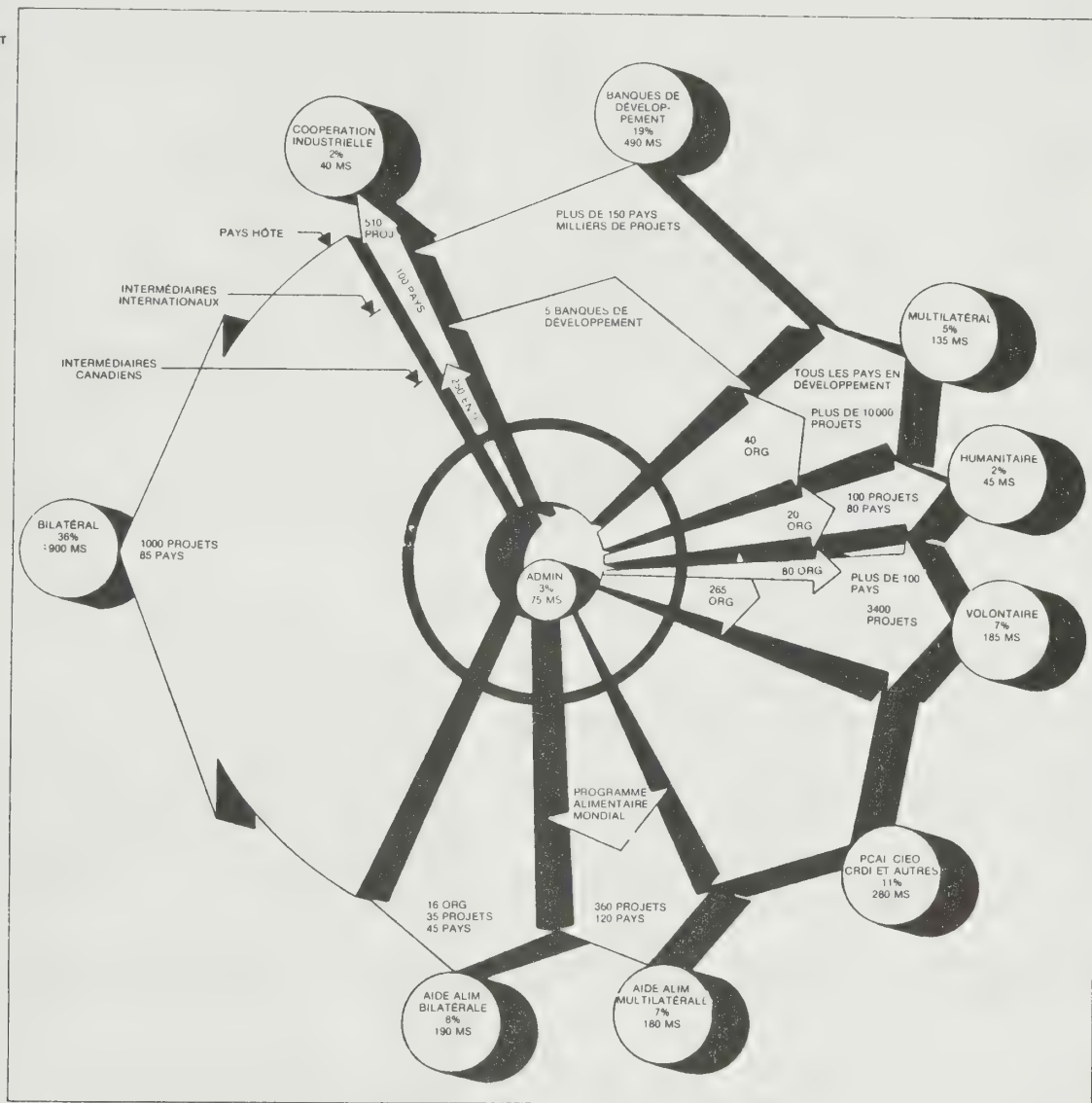
The diagram also shows the flow of aid through intermediaries to host countries. The central hub 'ADMIN' is connected to '100 COUNTRIES' and '510 Proj.' through 'INTERNATIONAL INTERMEDIARIES' and 'CANADIAN INTERMEDIARIES'. The flow is also connected to '100 COUNTRIES' and '510 Proj.' through '100 COUNTRIES' and '510 Proj.'.



[Text]

[Traduction]

L'ASSISTANCE  
CANADIENNE  
AU DÉVELOPPEMENT  
(1985)



Since one of the persisting dilemmas when talking about Official Development Assistance (ODA) is how much actually goes where, we have started to work with a schematic presentation of exactly the amount of official developmental assistance that goes in different directions, so that when we are talking about that which goes to regional banks, multilateral institutions, you have a better idea of this. You have, in your kits in front of you, the same chart set out in photographic form. I would like to assure you that as guardians of economy, we do not usually deal with quite such high-quality reproduc-

Étant donné qu'un des dilemmes constants qui se pose dans le cas de l'Aide officielle au développement (AOD) est de savoir où va l'aide, nous avons commencé à établir un schéma qui illustre avec précision la répartition de l'aide, de manière à avoir une meilleure idée de ce qui va aux banques régionales ou aux institutions multilatérales. La documentation que vous avez devant vous contient le même diagramme sous forme de photographie. En tant que défenseurs de l'économie, je vous assure que nous n'utilisons pas habituellement de reproductions d'aussi bonne qualité. Comme notre photocopieuse ne

[Text]

tions. Our photocopy machine wasn't working properly, so you received the deluxe photo edition of the chart rather than the usual photocopied edition of the chart.

CIDA, of which I am the President, develops, and under ministerial supervision, recommends policies and strategies covering all of official development assistance—which is all of that amount. It is responsible for ongoing strategic planning for all official development assistance delivered by a number of departments.

In consultation with these departments, we recommend to ministers how much should go in each program component, including the multilateral developmental banks, which is the blue section up here, representing all of the World Bank and the regional banks, and, we suggest approved policies and strategies for the organizations which are funded by the taxpayers of Canada. These allocations are then set out in a memorandum which is approved by the Secretary of State for External Affairs and by cabinet.

In 1985-86, Canada's development program amounted to about \$2.2 billion and in 1986-87, is expected to be about \$2.5 billion. We are on target at about .5 per cent of Gross National Product of Canada.

In other words, as the GNP of Canada goes up, the aid program also rises and we are targeted to stay in relation with the Gross National Product of Canada.

**Senator Hicks:** At 0.5 per cent?

**Mrs. Catley-Carlson:** At 0.5 per cent.

There is a variety of channels through which programs are delivered. Going around the wheel, if you wish, these are: Bilateral, or government to government; the beige is that which is delivered through Industrial Co-operation, or directly, using the business community as an independent development vehicle; the blue, as I noted earlier, represents development banks, and, as you can see, there is a fairly sizeable amount that goes out through the international financial institutions.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I just stepped out to have something delivered. Have I missed very much in terms of the colours? Can you start, quickly, again?

**Mrs. Catley-Carlson:** Would you like me to start again?

**Senator Frith:** Is it easy to do that?

**Mrs. Catley-Carlson:** Sure. As I say, this is a schematic representation of the \$2.2 billion that Canadian taxpayers are contributing this year to development assistance.

Mr. Chairman, if I stand up and talk, does the microphone still work, or does that cause problems?

**The Chairman:** Oh, I think we will hear you from there.

**Mrs. Catley-Carlson:** This is Bilateral, or government-to-government assistance. It amounts to about \$900 million, or about 36 per cent of Canadian development assistance—not 80 per cent, as was suggested a few days ago in this committee.

[Traduction]

fonctionnait pas bien, nous vous avons fourni une photo de luxe du diagramme plutôt que la photocopie habituelle.

L'ACDI, dont je suis la présidente, élabore et, sous la surveillance du ministre, recommande des politiques et des stratégies concernant tous les domaines de l'aide publique au développement, qui englobe tout ce montant. L'ACDI est responsable de la planification stratégique courante de toute l'aide publique au développement fournie par un certain nombre de ministères.

En consultation avec ces ministères, nous recommandons aux ministres les montants à affecter à chaque programme, y compris les banques de développement multilatérales, représentées par la section bleue en haut, c'est-à-dire la Banque Mondiale et toutes les banques régionales et nous proposons des politiques et stratégies approuvées à l'égard des organismes financés par les contribuables canadiens. Les crédits sont ensuite présentés dans un mémoire qui est approuvé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et par le Cabinet.

En 1985-1986, le Canada a consacré 2,2 milliards de dollars à son programme d'aide au développement et en 1986-1987, ce montant devrait atteindre 2,5 milliards. Notre objectif est de 0,5 p. 100 du PNB.

En d'autres termes, l'aide croît au même rythme que le PNB et notre objectif est de maintenir ce rapport.

**Le sénateur Hicks:** A 0,5 p. 100?

**Mme Catley-Carlson:** A 0,5 p. 100.

La réalisation des programmes passe par divers canaux. Si l'on regarde la roue, ce sont: l'aide bilatérale, ou aide de gouvernement à gouvernement; la section beige correspond à l'aide assurée par la Coopération industrielle, ou directement, en utilisant les entreprises comme intermédiaires de développement indépendant; la partie bleue, comme je l'ai déjà dit, représente les banques de développement, et comme vous pouvez le voir, une bonne partie de l'aide passe par les institutions financières internationales.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, j'ai dû m'absenter pour recevoir quelque chose. Ai-je manqué des informations au sujet des couleurs? Pourriez-vous reprendre rapidement s'il vous plaît?

**Mme Catley-Carlson:** Voulez-vous que je reparte du début?

**Le sénateur Frith:** Le pouvez-vous?

**Mme Catley-Carlson:** Certainement. Comme je le disais, il s'agit d'une représentation schématique des 2,2 milliards de dollars que les contribuables canadiens consacrent cette année à l'aide au développement.

Monsieur le président, si je me lève pour parler, est-ce que le microphone capte toujours ma voix ou cela pose-t-il un problème?

**Le président:** Je pense que nous vous entendrons.

**Mme Catley-Carlson:** Cela correspond à l'aide bilatérale, ou l'aide de gouvernement à gouvernement, qui représente 900 millions de dollars, soit environ 36 p. 100 de l'aide canadienne

[Text]

The development banks, which is the World Bank and the regional development banks, amount to about 20 per cent; I am going to use round numbers. That is money that goes directly to these institutions.

About 2 per cent, or \$40 million, is given to the business community to use in their programs called "Transfer of Technology" and the development of projects directly with developing countries under the program of Industrial co-operation.

**Senator Hicks:** By "business community" you mean the Canadian business community?

**Mrs. Catley-Carlson:** Canadian business community; I do, indeed.

The Multilateral Technical Co-operation, which is the UN organizations, the Commonwealth, Francophone, all of the organizations (except the development banks,) which are of a multilateral or many government-sided character, amounts to some 40 organizations, 5 per cent of development, and about \$135 million.

Our humanitarian aid—when we respond to the Mexican earthquake, or the Columbian disaster, or typhoons or problem floods—amounts to 2 per cent. It is very much in public visibility and that amounts to about 2 per cent or \$45 million a year.

The voluntary sector, which includes the nongovernmental organizations such as the Catholic Organization for Development and Relief, the Mennonites, the Rotary Club of Canada, UNICEF Canada and so on contribute about \$185 million or 7 per cent. Another 11 per cent is delivered by the PetroCanada International Assistance Corporation (PCIAC) and IDRC, which, I believe, testified before this committee, and others. At the bottom, the 15 per cent is Food Aid for a hungry world and that is divided in half between bilateral and multilateral food and assistance.

As you can see in the middle, about 3 per cent of all of that is related to administrative costs. In my view, it is a little underadministered in the sense of the costs required to run this rather massive program.

I have given you this breakdown so that when we talk about multilateral and bilateral assistance you will have a schematic diagram of how it actually works.

Each one of those channels has different advantages and disadvantages. Different degrees of Canadian identification are involved. For example, with bilateral and industrial co-operation Canadian identification is very high. People know that Canada is involved in this. In terms of multilateral assistance, Canadian identification is less high. We get the advantage of international expertise and the advantage that is conferred by working through a multilateral organization. In other words,

[Traduction]

au développement, et non pas 80 p. 100 comme nous l'avions dit devant ce comité il y a quelques jours.

Les banques de développement, c'est-à-dire la Banque Mondiale et les banques régionales de développement, comptent pour environ 20 p. 100 de l'aide; je m'en tiendrai à des sommes arrondies. Il s'agit de l'argent versé directement à ces institutions.

Environ 2 p. 100, soit 40 millions de dollars, sont consacrés aux programmes des entreprises, ce qu'on appelle «le transfert de technologie» et à la création directe de projets dans les pays en voie de développement qui participent au programme de Coopération industrielle.

**Le sénateur Hicks:** Par «entreprises» vous entendez des entreprises canadiennes?

**Mme Catley-Carlson:** Des entreprises canadiennes, oui.

La Coopération technique multilatérale, qui regroupe les organismes des Nations unies, le Commonwealth, les organismes francophones et tous les organismes sauf les banques de développement, à caractère multilatéral, ou comportant à la participation de plusieurs gouvernements, représente 40 organismes ou 5 p. 100 de l'aide au développement, soit 135 millions de dollars.

L'aide humanitaire, c'est-à-dire l'aide consacrée à des tremblements de terre comme celui du Mexique, à des catastrophes comme celle qui est survenue en Colombie, ou encore à des ouragans ou à des inondations, représente 2 p. 100. Le public y est très sensibilisé et elle représente environ 2 p. 100 soit 45 millions de dollars par an.

Le secteur bénévole, c'est-à-dire les organisations non gouvernementales comme la Catholic Organization for Development and Relief, les Mennonites, le Club Rotary du Canada, UNICEF Canada, etc., versent une contribution d'environ 185 millions de dollars soit 7 p. 100. La Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale (PCAI), le CRDI, qui, sauf erreur, a témoigné devant ce comité, et d'autres organismes, participent à l'aide dans une proportion de 11 p. 100. En bas, les 15 p. 100 correspondent à l'aide de Food Aid for a Hungry World, répartie à parts égales entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale.

Comme vous pouvez le voir au milieu, environ 3 p. 100 du total est consacré aux frais d'administration. A mon avis, c'est quelque peu insuffisant pour un programme de cette envergure.

Je vous ai fourni cette ventilation pour que, lorsque vous parlerez d'aide multilatérale et bilatérale, vous ayez un schéma qui en montre le fonctionnement.

Chacun de ces canaux comporte des avantages et des inconvénients. Le Canada s'identifie plus ou moins à divers types d'aide. Par exemple, dans le cas de la coopération bilatérale et industrielle, cette identification est très élevée. Le Canada a acquis une réputation à cet égard. En ce qui concerne l'aide multilatérale, son intervention est moins marquée. Nous profitons des compétences internationales acquises et de l'avantage qu'il y a à travailler par l'intermédiaire d'un organisme multi-



## [Text]

there are upsides and downsides to the particular characteristics of using each one of those channels.

The multilateral development banks, which are a particular concern of this committee, account for about 20 per cent of our ODA. That is a declining share. It used to be as high as 25 per cent. There are several main reasons why it is declining. One of the reasons it rose was that the international community, together, had established growth rates for banks which, once set, are respected; and when aid programs started to decline, those were still respected so that even when aid programs were cut back, as they were in a number of countries in 1978 and 1979 the bank shares were part of international agreements continued to grow even though the whole was contracting slightly. You had a period when donations through the international banking system were very high and growing relative to the rest of the program.

There is a turning toward bilateral aid throughout the donor countries of the world that is also reflected in the slight downturn of multilateral development banks. Because, as you know from the testimony you have heard in this committee, countries volunteer to take a certain share of banks when large donors such as the United States and the United Kingdom cut back on their overall development assistance and still take a constant share of the bank replenishment, then that will also have a downward effect on the overall replenishment. Those are the factors that, together, have brought about a slight decline. At 20 per cent it is still a very sizeable contribution by the Canadian taxpayer.

One of the difficulties we have with multilateral development banks is the rather lower profile they have than other parts of the aid program enjoy. Occasionally, on the financial page of the *Globe and Mail*, in the *Financial Post* or in *Le Devoir*, you will find references to the activities of multilateral development banks. By and large, they do not enjoy the same profile and the same popularity in Canada as do other instruments of development co-operation.

There are continuing concerns about Canadian procurement in these institutions although, frankly, at 80 cents on the dollar paid in, it is not too bad a level. This, combined with the low profile, means that it is somewhat more difficult to sustain public support for that particular facet of development than it is for other parts.

I have prepared two papers, Mr. Chairman, one on regional development banks and some of the issues governing their management, their operations, their activities and their relation to debt and to the Baker Plan. The second paper is on debt, particularly ODA debt, and I would request that they be attached as part of the record in favour of my possibly giving the committee a few reflections on the subjects which then might form the basis of further discussion.

## [Traduction]

latéral. En d'autres termes, il y a des avantages et des inconvénients selon la forme d'intervention retenue.

Les banques de développement multilatérales, qui intéressent particulièrement ce comité, comptent pour environ 20 p. 100 de l'APD, et cette part va en diminuant. Elle a été de 25 p. 100. Il y a à cela plusieurs grandes raisons. L'une des raisons de la croissance antérieure de cette forme d'aide, c'est que la communauté internationale avait fixé aux banques des taux de croissance qui, une fois établis, ont été respectés; lorsque les programmes d'aide ont commencé à baisser, ces taux ont continué à être appliqués de sorte que, lorsqu'on a procédé à des coupures dans les programmes d'aide, comme cela a été le cas dans un certain nombre de pays en 1978 et 1979, les parts des banques fixées en vertu d'accords internationaux ont continué à croître même si l'aide globale diminuait légèrement. Au cours d'une certaine période, l'aide accordée par l'intermédiaire du système bancaire international était très élevée et continuait de s'accroître par rapport à l'ensemble du programme.

On constate un virage en faveur de l'aide bilatérale chez tous les pays donateurs. Ce phénomène se manifeste par la légère régression des banques de développement multilatérale. Parce que, comme vous le savez d'après les témoignages que vous avez entendus, les pays consentent à se charger d'une certaine participation des banques lorsque les grands pays donateurs comme les États-Unis et le Royaume-Uni réduisent leur aide globale au développement et qu'ils continuent de participer au même taux à la reconstitution des ressources des banques, cela a aussi un effet à la baisse sur l'aide globale. Ce sont là les facteurs qui, réunis, ont causé une légère baisse. Mais à 20 p. 100, l'aide financée par les contribuables canadiens demeure très importante.

L'un des problèmes qui se pose dans le cas des banques de développement multilatéral, c'est qu'elles ne jouissent pas du même prestige que d'autres organismes qui participent au programme d'aide. De temps à autre, on peut lire dans la section financière du *Globe and Mail*, du *Financial Post* ou du *Devoir*, des articles sur les activités des banques de développement multilatéral. Dans l'ensemble, on ne leur accorde cependant pas autant d'importance, et elles ne sont pas aussi connues au Canada que d'autres organismes de coopération en faveur du développement.

L'aide canadienne par le biais de ces institutions pose des inquiétudes constantes, mais franchement, à 80 cents pour chaque dollar versé, ce n'est quand même pas mauvais. Ce facteur, combiné au rôle plus effacé des banques de développement multilatéral fait qu'il est plus difficile de maintenir l'intérêt du public pour cet aspect de l'aide au développement.

Monsieur le président, j'ai rédigé deux documents; le premier traite de banques de développement régionales et de certaines questions concernant leur gestion, leurs opérations, leurs activités et leur rôle à l'égard de l'endettement et du plan Baker. Le second document concerne l'endettement, en particulier l'endettement au titre de l'aide publique au développement. Je vous demande de les annexer au compte rendu en prévision des observations que je pourrais faire au comité sur des

[Text]

**The Chairman:** Thank you. Have they been circulated?

**Mrs. Catley-Carlson:** No, they have not. The reflections come under about four topics. They may sound like a puzzle, but they are not. One is on debt and development; one is on debt and development assistance; one is on debt and development assistance programs; and another is on development assistance debt. They perhaps all sound like the same heading but they do separate. There is a final one on debt development assistance instruments.

**The Chairman:** Before I can specifically say that they will be included in the record, can you tell me if they are voluminous papers?

**Mrs. Catley-Carlson:** No, they are not. We can cut them down to suit the size you wish.

**The Chairman:** We seem to be dealing with seven or eight typewritten pages and I think we can, therefore, include them.

**Mrs. Catley-Carlson:** Debt is, as has been stated, one of the major developmental problems of our time. However, it is only of several major problems facing the entire world. It is useful to put the debt problem in the context of some of those other problems.

Population, for example, is, today, about 4.8 billion. In the 5,000 days we have till the end of this century, it will grow to six billion. No measures can be taken to reduce that particular growth. Population is one of the issues that has to be faced constantly and squarely by development programs. A lot can be done about growth after that time and is being done, but the continuing pressure on population on the earth and on food is something that development programs cannot ignore.

Desertification and deforestation are major global problems. The desert is advancing as much as 10 kilometres a year in some parts of Africa. Deforestation is affecting the ability of a number of countries to produce their food and it is probably affecting the future of countries such as Canada since we are a net oxygen importer, particularly in the winter. We all have a real global, and, ultimately, economic interest in the ecological good health of this planet.

I should now like to mention armed conflicts and military expenditures. For every person on the planet—man, woman and child—\$100 per year is spent on arms. Canadians give \$100 a year each to development but for every one of the persons on the planet \$100 a year is spent on armed conflicts and military expenditures. That is a much bigger problem, in many ways, than the debt problem.

On the subject of food production, I would point out that one African in five is dependent on food aid. Further, about

[Traduction]

sujets susceptibles de donner lieu ultérieurement à d'autres discussions.

**Le président:** Je vous remercie. Les documents ont-ils été distribués?

**Mme Catley-Carlson:** Non. Les observations touchent environ quatre sujets. Ceux-ci pourront sembler difficiles à comprendre, mais ils ne le sont pas. Le premier concerne l'endettement et le développement; le deuxième, l'endettement et l'aide au développement; le troisième, l'endettement et les programmes d'aide au développement et le quatrième concerne l'endettement et l'aide au développement. Ils peuvent sembler identiques mais ils sont distincts. Enfin, un dernier sujet concerne les moyens d'aide au développement et l'endettement.

**Le président:** Avant que je puisse les faire inclure dans le compte rendu, pourriez-vous dire s'il s'agit de documents volumineux?

**Mme Catley-Carlson:** Non. Ils peuvent être réduits à votre convenance.

**Le président:** Il s'agit de sept ou huit pages dactylographiées; je pense qu'elles pourront être intégrées au compte rendu.

**Mme Catley-Carlson:** L'endettement constitue, comme on l'a dit, un des principaux problèmes du développement à l'heure actuelle. Mais ce n'est là qu'un des grands problèmes auxquels fait face le monde entier. Il est bon de placer celui de l'endettement dans le contexte de certains autres.

La population, par exemple, est actuellement de 4,8 milliards de personnes. Au cours des 5,000 jours qu'il reste d'ici la fin de ce siècle, elle atteindra 6 milliards. Aucune mesure ne permet de réduire cette croissance. La démographie constitue l'une des questions auxquelles sont constamment et brutalement confrontés les programmes de développement. On pourra faire beaucoup à ce sujet après cette période et on fait beaucoup actuellement, mais la pression constante qui s'exerce sur la population mondiale et sur les produits alimentaires est une chose dont il doit être tenu compte dans les programmes d'aide au développement.

La désertification et la déforestation constituent des problèmes majeurs à l'échelle mondiale. Dans certaines parties d'Afrique, le désert progresse de 10 kilomètres par an. La déforestation réduit la capacité d'un certain nombre de pays de suffire à leur subsistance et elle risque aussi de toucher l'avenir de certains pays comme le Canada qui est un importateur net d'oxygène, surtout en hiver. Nous avons tous un intérêt réel, et en fin de compte économique, à ce que la planète soit en bonne santé sur le plan écologique.

J'aimerais maintenant parler des conflits armés et des dépenses militaires. Pour chaque habitant de la planète, homme, femme et enfant, on consacre 100 \$ par an aux armements. Chaque canadien donne 100 \$ par an au développement, mais pour chaque habitant de la planète, l'équivalent annuel est consacré aux conflits armés et aux dépenses militaires. C'est un problème beaucoup plus important à bien des égards, que le problème de l'endettement.

En ce qui concerne la production alimentaire, un africain sur cinq dépend de l'aide alimentaire. Chaque jour, 40,000 person-



*[Text]*

40,000 die every day, mostly because of lack of access to clean, that is, potable water. About 50 per cent of the world has no access to clean water.

While resolving the debt issue is critical, it cannot be done at the expense of addressing these other development priorities because they are all manageable and all "do-able," but each one of them has its own elements of a time bomb ticking within it. Diversion of aid to one or another development problem at the expense of the others, is not a sane tactic.

I should like to give you some ideas of magnitude regarding debt and development assistance. The Third World debt now totals about \$900 billion. Total aid flows from all countries of the world to all the developing countries is about \$30 billion to \$35 billion. In other words, it would take 30 years of all donor countries' aid programs this year to pay off the total debt of developing countries if you did absolutely nothing else with it.

The ODA debt, the debt that is just owed on development assistance loans, is about \$60 billion. If all the aid programs in the world were simply put into a pot labelled, "pay off the debt," it would take two years of total ODA flows to simply pay off the debt. It would not tackle any of the other problems and not change the world materially.

Canadian aid totals about \$2 billion U.S. per annum. That equals about one-third of the Mexican debt to Canadian banks. It is one-third of what Mexico owes to Canadian banks. In other words, if you took the entire Canadian aid program, it would only pay off one-third of what Mexico owes to Canadian banks or, if you want to look at it another way, it is one-quarter of that 1 per cent of the interest paid by developing countries annually on their debt. The key point I am trying to get across is that the current amount of aid, at global and national levels, is quite inadequate to address Third World debt problems. That does not mean it is not part of the solution. However, anyone who is of the view that we should put all of our aid into debt and, in some sense, that will address the problem should be aware that we are looking at questions of totally different orders of magnitude.

Senators will be aware from my earlier remarks that I think a lot of development assistance has to be available to address problems respecting populations, desertification, food production, water and infant mortality. The key point is that forgiveness of or moratorium on ODA debt repayments could help alleviate current and future ODA debt problems, but it is not the total solution. We will have to have other instruments applied to the debt question.

In looking at debt and development assistance programs, the first thing to remember is that big debtors are not big aid recipients. Countries that incurred a good deal of debt are not generally those which are high on the list of Canadian development assistance. The debt crisis has certainly had a profound impact on development programs. Much of this impact has been negative. There has been, for instance, a tremendous

*[Traduction]*

nes meurent, surtout à cause du manque d'eau propre, c'est-à-dire d'eau potable. Environ 50 p. 100 de la population mondiale n'a pas accès à l'eau propre.

Malgré son caractère urgent, le problème de l'endettement ne pourrait être résolu aux dépens des autres priorités de développement car tous ont leur solution, mais chacun constitue en soi une bombe à retardement. Le fait de privilégier un aspect du développement aux dépens d'un autre ne constitue pas une bonne tactique.

J'aimerais vous donner une idée de l'ampleur du problème de l'endettement et de l'aide au développement. L'endettement du Tiers-monde atteint actuellement 900 milliards de dollars. L'aide totale aux pays en voie de développement provenant de tous les pays du monde se situe entre 30 et 35 milliards de dollars. Autrement dit, il faudrait consacrer pendant 30 ans les ressources de tous les programmes d'aide de cette année pour effacer la dette totale des pays en voie de développement, et à condition de n'utiliser ces ressources qu'à cette fin.

La dette au titre de l'aide publique au développement est d'environ 60 milliards de dollars. Si tous les programmes d'aide du monde étaient consacrés à rembourser cette dette, il faudrait deux ans pour y parvenir, et sans s'attaquer à d'autres problèmes ni changer l'état du monde de façon appréciable.

L'aide du Canada totalise environ 2 milliards de dollars U.S. par an. Ce montant équivaut au tiers de l'endettement du Mexique envers les banques canadiennes. C'est le tiers de ce que le Mexique doit aux banques canadiennes. Autrement dit, si vous preniez tout le programme d'aide canadien, il ne réussirait à rembourser que le tiers de ce que le Mexique doit aux banques canadiennes ou, vu autrement, cela équivaut au quart de 1 p. 100 de l'intérêt que les pays en voie de développement versent annuellement sur leur dette. Le point important à retenir, c'est que le montant actuel de l'aide, au niveau mondial et national, ne suffira pas à résoudre le problème de l'endettement du Tiers-monde. Ce qui ne signifie pas qu'il ne contribue pas à le résoudre. Mais quiconque croit que nous devrions consacrer toute l'aide aux problèmes de l'endettement et qu'en un sens cela le résoudrait, devrait se rappeler que nous avons affaire à des problèmes d'une ampleur tout à fait différente.

Les sénateurs se rappelleront, d'après mes observations antérieures, qu'une bonne partie de l'aide au développement devrait servir à résoudre les problèmes de la démographie, de la désertification, de la production alimentaire, d'eau et de la mortalité infantile. L'élément essentiel, c'est que la remise de la dette au titre de l'aide publique au développement ou un moratoire pourrait permettre d'atténuer ce problème à l'heure actuelle et à l'avenir, mais ce ne serait qu'une solution partielle. Il faudra des moyens plus puissants pour régler la question de l'endettement.

En ce qui concerne l'endettement et les programmes d'aide au développement, il faut d'abord se rappeler que les pays les plus endettés ne sont pas les principaux bénéficiaires de l'aide. Ce ne sont généralement pas ceux qui reçoivent le plus d'aide au développement du Canada. La crise de l'endettement a certainement eu des répercussions profondes sur les programmes d'aide. La majeure partie d'entre elles ont eu des effets négatifs.



*[Text]*

reduction in new investment. The purpose of development is to work ourselves out of the business to ensure that countries have invested enough so that they do not need external funds and can generate enough money for their own development. A lot of the money that would have been put into investment is going into balance of payments support and re-current costs.

Another real problem is the reduction of funds available for local costs. Development countries usually contribute about 50 per cent of the local costs of any particular project. If their local costs or their foreign exchange availability is down, they are simply unable to invest even in aid projects.

There are arrears of loans. Our co-operation with the EDC, for example, has been very much affected when one country goes "off cover" for the EDC because of its own debt situation. If we had a line of credit in parallel with that of the EDC and the country disappears from the list of those eligible for EDC financing, then the co-operation which had been envisaged between CIDA and the EDC is not possible in that country.

There has been a change in expenditure patterns from investment to consumption. This often means consumption for survival, that countries are just holding still or are going backwards rather than moving ahead. Above all, there is a deteriorating infrastructure and the physical quality of life in many countries which leads to social unrest and, in many cases, government paralysis. Governments cannot make up their minds on questions because they do not know the availability of money.

Development assistance debt is the debt that is owed on development assistance loans. It represents 7 per cent of total Third World debt and is worth about \$62 billion. The percentage varies a lot between countries, regions and categories of countries. As senators would well expect, 44 per cent of the debt of the least developed countries (LLDCs) is related to official development assistance, and these countries are primarily in Africa. This sort of debt appears the lowest in Latin America. The Latin American debt tends to be commercial, owed to banks and to export credit institutions.

Canada is no longer contributing to official development assistance debt. This is because, in 1977, we had forgiveness of all official development assistance debt of the least developed countries and we have been providing all subsequent aid to these categories of countries on a grant basis; i.e., there is no payback required, no debt, and, I repeat, this has been the case since 1977. As of the announcement of the budget in February, all official development assistance is going to be given on a grant basis from 1986 onward, so we are no longer contributing to the accumulation of official development assistance debt. This is not the same for all countries.

**The Chairman:** May I interject for a point of clarification? What would that apply to?

*[Traduction]*

tifs. Par exemple, les nouveaux investissements ont considérablement diminué. Après tout, le but de l'aide au développement est de mettre fin à cette activité, c'est-à-dire de faire en sorte que les pays puissent investir suffisamment pour ne plus avoir besoin de l'aide extérieure et être en mesure de produire suffisamment d'argent pour assurer eux-mêmes leur développement. Une bonne partie de l'argent qui aurait été immobilisé sert au financement de la balance des paiements et des dépenses courantes.

La réduction des fonds disponibles pour les dépenses locales constitue un autre problème réel. Les pays en voie de développement fournissent environ 50 p. 100 des coûts locaux de tout projet. Si ces coûts ou leurs disponibilités en devises baissent, ils ne sont tout simplement pas en mesure d'investir même dans des projets d'aide.

Les prêts accusent des arriérés. Notre coopération avec la SEE, par exemple, a beaucoup souffert du fait qu'un pays n'est plus pris en charge par la SEE à cause de son niveau d'endettement. Si nous avions une marge de crédit parallèle à celle de la SEE et que le pays en cause disparaisse de la liste d'admissibilité au financement de cet organisme, alors la coopération prévue entre l'ACDI et la SEE ne serait plus possible dans ce pays.

Il y a eu une réorientation des dépenses, de l'investissement vers la consommation. Comme les pays doivent souvent consommer pour survivre, cela veut dire qu'ils stagnent ou régressent au lieu de progresser. On constate surtout une détérioration de la qualité de l'infrastructure et de la vie matérielle dans de nombreux pays, détérioration qui entraîne des troubles sociaux et qui paralyse souvent les gouvernements. Ceux-ci ne peuvent adopter de ligne de conduite parce qu'ils ignorent de quels fonds ils disposent.

La dette pour l'assistance au développement correspond au montant à rembourser pour l'assistance au développement en tant que telle. Elle équivaut à 7 p. 100 de la dette totale et représente quelque 62 milliards de dollars. Ce pourcentage varie considérablement selon les pays, les régions et les catégories. Les sénateurs ne seront pas surpris d'apprendre que 44 p. 100 de la dette des pays les moins développés est liée à l'assistance publique au développement et que ces pays sont pour la plupart situés en Afrique. C'est en Amérique latine que ce type de dette est la moins élevée. Elle est plutôt de nature commerciale et doit être remboursée à des banques et à des établissements de crédit à l'exportation.

Le Canada ne contribue plus à l'accumulation de la dette au titre de l'assistance publique au développement. En 1977, nous avons en effet accepté une remise de la dette que les pays les moins développés avaient contractée à cet égard et nous les aidons maintenant par le biais de subventions; en d'autres termes, ils n'ont plus de dette à rembourser, et ce, je le répète, depuis 1977. Comme l'annonçait le budget de février, toute l'assistance publique au développement sera consentie sous forme de subventions à partir de 1986, de sorte que nous ne contribuerons plus à l'accumulation de la dette contractée à ce titre. On ne peut pas en dire autant de tous les pays.

**Le président:** Puis-je demander un éclaircissement? Qu'est-ce qui sera visé par ces dispositions?

[Text]

**Mrs. Catley-Carlson:** All of it.

**The Chairman:** Would that apply to our contribution to the development bank, for instance?

**Mrs. Catley-Carlson:** Some of that is in the form of capital purchase, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Therefore, it is not really a grant but you do not expect to see it back?

**Mrs. Catley-Carlson:** You have said it, yes.

**Senator Hicks:** May I ask for further clarification? You have mentioned that in future, all development assistance will be given in the form of grants. You just mean development assistance, do you not? You are not referring to other assistance such as loans, are you?

**Mrs. Catley-Carlson:** I am referring to the whole circle.

**Senator Hicks:** This would apply to everything?

**Mrs. Catley-Carlson:** Yes.

**Senator Hicks:** This is true of government sources, but that does not mean that Canadian banks will not have the option to continue to lend money, which will increase the debt of developing and other countries to whom they have loaned?

**Mrs. Catley-Carlson:** That is right, but all aid programs will be administered on a grant basis. You are quite right, senator; anything that comes from a government aid program, however, will be on a grant basis rather than on a loan basis. We do have past debts related to the fact that official development assistance has, from time to time, been offered on the basis of loans as well as on the basis of grants. There are some arrears on that. When countries get into difficulties with their debt, they get into difficulties on official debt as well as on commercial debt.

Rescheduling of ODA debt—that is, debt on past transactions—is done through the Paris Club. The functioning of the institution of the Paris Club is explained very thoroughly in the background documentation. Only one multiyear rescheduling has been put in place, so that when a country gets into debt problems it often has to re-appear and go through the process of rescheduling its debts every year. Paris Club rescheduling defers debt servicing on equitable terms for all creditors.

**The Chairman:** What debt of that nature is owed to Canada at the moment?

**Mrs. Catley-Carlson:** There is approximately \$3 billion of ODA debt outstanding. The interest plus principal payments on that are now in the neighbourhood of \$50 million per annum.

**The Chairman:** Would that amount be included in the \$62 billion figure you gave us, which primarily represents developing country debt in Africa?

**Mrs. Catley-Carlson:** Yes.

[Traduction]

**Mme Catley-Carlson:** Tout.

**Le président:** S'appliquent-elles à notre contribution à la Banque de développement, par exemple?

**Mme Catley-Carlson:** Une partie de cette contribution se fait sous forme d'achat de capital, monsieur le président.

**Le président:** En conséquence, il ne s'agit pas vraiment d'une subvention, mais vous ne vous attendez pas à la recouvrer?

**Mme Catley-Carlson:** Comme vous le dites.

**Le sénateur Hicks:** Puis-je demander un autre éclaircissement? Vous avez dit que dorénavant, toute l'assistance au développement sera consentie sous forme de subventions. Vous parlez seulement de l'assistance au développement, n'est-ce pas? Vous ne parlez pas des autres formes d'aide comme les prêts?

**Mme Catley-Carlson:** Je parle de tout l'ensemble.

**Le sénateur Hicks:** Cela s'applique à tout?

**Mme Catley-Carlson:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Cela vaudrait pour l'assistance fournie par l'État, mais cela ne signifie pas que les banques canadiennes ne pourront plus continuer de prêter de l'argent, ce qui contribuerait à accroître la dette des pays en voie de développement et autres pays débiteurs?

**Mme Catley-Carlson:** En effet, mais tous les programmes d'aide seront administrés en tant que subventions. Vous avez raison, sénateur; toute aide provenant d'un programme d'assistance gouvernementale sera consentie en tant que subvention et non comme prêt. Certains pays doivent encore nous rembourser d'anciennes dettes parce que l'assistance publique au développement a parfois été fournie sous forme de prêts et de subventions. Il y a certains arriérés à cet égard. Lorsque des pays commencent à éprouver des difficultés à cause de leur dette, ils ont des problèmes à la fois à cause de leur dette publique et de leur dette commerciale.

C'est le Club de Paris qui s'occupe du rééchelonnement de la dette au titre de l'assistance publique au développement, c'est-à-dire de la dette résultant d'anciennes transactions. Le fonctionnement du club est expliqué de façon très détaillée dans la documentation. On a prévu un seul rééchelonnement sur plusieurs années, de sorte qu'un pays en difficulté n'est pas obligé de comparaître et de faire rééchelonner sa dette tous les ans. Le Club de Paris en reporte le remboursement selon des modalités équitables pour tous les créanciers.

**Le président:** A l'heure actuelle, à combien se chiffre le montant de cette dette envers le Canada?

**Mme Catley-Carlson:** Les créances à recouvrer au titre de l'APD représentent à peu près 3 milliards de dollars. Les paiements au titre du capital et des intérêts s'élèvent à environ 40 millions de dollars par an.

**Le président:** Ce montant est-il compris dans les 62 milliards de dollars dont vous avez parlé, qui représentent principalement la dette des pays en voie de développement en Afrique?

**Mme Catley-Carlson:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** I do not want to confine it to Africa alone, but much of it is in Africa.

**Mrs. Catley-Carlson:** That is not really the case, sir, because countries such as Canada, the United Kingdom and a couple of others, since 1977, have not had any debt accumulation in a number of the African countries. We have been inclined to make loans available more to middle income countries. However the \$62 billion ODA debt you can look upon as being, in some sense, an African question. Put more correctly, Africans tend to have a higher proportion of ODA debt than other countries because, first, they have not had access to commercial borrowings; secondly, about 50 per cent of the investment in Africa is ODA investment; and thirdly, since the total volume of their debt is not that large in absolute terms, aid moneys account for a good part of it.

The Canadian and other aid programs have been inclined to make loans to countries such as Algeria, India and Colombia—countries that are more able to pay them back.

**The Chairman:** Therefore, that \$3 billion is not something you anticipate writing off?

**Mrs. Catley-Carlson:** As was noted by Mr. Clark in the house, the government is looking at ODA debt in the current circumstances and examining very actively what should be done with it. The ODA debt we have is owed as follows: Asia, \$1.7 billion; Africa, 1.0 billion; and the Americas, \$300 million.

**Senator Frith:** What does "ODA" mean?

**Mrs. Catley-Carlson:** Official Development Assistance.

**Senator Hicks:** Perhaps I should not interject again, Mr. Chairman, but I believe the witness said that of the \$3 billion Canadian ODA debt, the annual interest and repayment charge is \$40 million.

**Mrs. Catley-Carlson:** It is around \$50 million.

**Senator Hicks:** That cannot possibly be correct; that is only 1.3 per cent per year of the amount.

**Mrs. Catley-Carlson:** When Canada makes a loan to a developing country, the usual terms are called 0-10-50, which means that the interest rate is zero, there is a 10-year period of grace before repayment begins and there is a 50-year period for the total repayment. That repayment figure also reflects the fact that, for a number of loans, we are still in the 10-year period of grace and that the interest rate is indeed low—that is, it is zero—and that the stretch-out of terms is as long as 50 years. That is why the figure is very low.

**Senator Hicks:** Well, if it does not increase, that will not even pay it off without interest in 50 years, will it?

[Traduction]

**Le président:** Je ne dis pas que la totalité de cette dette a été contractée par les pays africains, mais une grande partie du moins.

**Mme Catley-Carlson:** Ce n'est pas tout à fait exact, monsieur, car le Canada, le Royaume-Uni et d'autres pays n'ont pas laissé la dette de certains pays africains s'accumuler depuis 1977. Nous avons eu tendance à consentir davantage de prêts à des pays à revenus moyens. Par contre, ces 62 milliards de dollars peuvent, en un sens, être un problème. Pour être plus exact, la dette des pays africains au titre de l'APD tend à dépasser celle des autres pays parce que, dans un premier temps, ils n'ont pas eu accès aux emprunts commerciaux; deuxièmement, environ 50 p. 100 des investissements en Afrique ont été faits sous forme d'APD; troisièmement, comme leur dette totale n'est pas tellement considérable en soi, les sommes versées au titre de l'aide en représentent une bonne partie.

Les programmes d'aide canadiens et autres ont servi plutôt à consentir des prêts à des pays comme l'Algérie, l'Inde et la Colombie, plus en mesure de les rembourser.

**Le président:** En conséquence, vous ne prévoyez pas d'annuler ces créances de 3 milliards de dollars?

**Mme Catley-Carlson:** Comme l'a indiqué M. Clark à la Chambre, le gouvernement a examiné la dette au titre de l'APD dans la conjoncture actuelle et a cherché très activement une solution à cet égard. Nos créances sont ainsi réparties: 1,7 milliard de dollars pour l'Asie, 1 milliard de dollars pour l'Afrique et 200 millions de dollars pour les Amériques.

**Le sénateur Frith:** Que signifie «APD»?

**Mme Catley-Carlson:** Il s'agit de l'assistance publique au développement.

**Le sénateur Hicks:** Je ne devrais peut-être pas intervenir de nouveau, monsieur le président, mais si je ne m'abuse, le témoin a dit qu'en ce qui concerne les créances de 3 milliards de dollars du Canada au titre de l'APD, les remboursements et intérêts annuels sont de 40 millions de dollars.

**Mme Catley-Carlson:** Ils se situent aux environs de 40 millions de dollars, en effet.

**Le sénateur Hicks:** C'est impossible; cela équivaut seulement à 1,3 p. 100 du montant par an.

**Mme Catley-Carlson:** Lorsque le Canada consent un prêt à un pays en voie de développement, il le fait habituellement selon une formule appelée la formule 0-10-50; en d'autres termes, le taux d'intérêt est fixé à zéro, on accorde une période de grâce de 10 ans avant que le remboursement ne commence et l'amortissement total est échelonné sur 50 ans. Ce pourcentage s'explique donc par le fait que, pour un certain nombre de prêts, la période de grâce de 10 ans n'est pas terminée, que le taux d'intérêt est très bas, voire inexistant, et que le remboursement est échelonné sur 50 ans. C'est la raison de ce très faible pourcentage.

**Le sénateur Hicks:** S'il n'augmente pas, la dette ne pourra même pas être acquittée sans intérêt dans 50 ans, n'est-ce pas?



[Text]

**Mrs. Catley-Carlson:** It ought to, because the longest term maturity on our loans is 50 years. So if we got all of the repayments back, it ought to pay it off.

**The Chairman:** I do not wish to interrupt your train of thought, but I recall that this came up on a previous occasion and not part of this study, whereby if you take normal inflation into consideration and project it out over 50 years, you are really talking about no repayment, in real dollars.

**Mrs. Catley-Carlson:** Yes, you are correct, Mr. Chairman. The grant element of a loan like that—which is close to a grant—is in the 96 to 98 per cent range. So, in effect, you are getting about two cents on the dollar real value return.

**The Chairman:** You could look upon it as aid money.

**Mrs. Catley-Carlson:** Yes, that is why it is counted as aid. It is highly concessional and the grant element is high.

**The Chairman:** This came up in one of the money bills that this committee handled some years ago. I remember walking through that whole thing. It really comes out, in effect, to no repayment, in today's dollars.

**Mrs. Catley-Carlson:** I have just one small section left. It is called "Development Assistance Instruments". Basically they are all of the aid agencies around the world, whether you are talking about nongovernmental organizations, the multilateral development banks, CIDA or the other bilateral agencies. They have been working for the past 30 years primarily using a project approach to development. You are all familiar with projects. Most of you have seen them around the world. A project can be anything from a hydro dam to a piece of forest survey, the establishment of a rural health clinic, an immunization program, or rural wells. They are all projects. The project approach has many advantages. It is clearly identifiable. Projects have beginnings and ends; they can be monitored, audited and evaluated. As a development instrument, projects also respond to the human dimension. Each one of those images that I have just given probably conjured up in your mind the idea of a particular package of goods and services being delivered to make life better for a number of human beings. Nonproject assistance, such as lines of credit, program loans, are much more identified, on the other hand, with helping countries and governments. They are not as easily monitored, audited and evaluated.

Public support for development can be more easily mobilized and sustained for project assistance. But when countries are in debt situations, they do not need and cannot afford new projects. What they need at that point is help with their essential imports, help with their balance of payments problems, and sometimes help for the adjustment measures that they need to take to get their economies put back together again. This does not come in the form of projects because, as I said,

[Traduction]

**Mme Catley-Carlson:** Il faudrait qu'elle le soit, car l'échéancier le plus long pour nos prêts est de 50 ans. Si nous recevons tous les remboursements, la dette sera amortie.

**Le président:** Je ne veux pas interrompre le fil du débat, mais je me souviens que cette question a déjà été abordée dans le cadre d'une autre étude; on avait alors dit que si l'on projette un taux d'inflation normal sur 50 ans, on ne peut absolument pas parler de remboursement en dollars réels.

**Mme Catley-Carlson:** Vous avez raison, monsieur le président. L'élément «subvention» d'un prêt comme celui-là, qui constitue pratiquement une subvention à proprement parler, est de l'ordre de 96 à 98 p. 100. Aussi, la valeur réelle que l'on récupère sur un dollar équivaut à peu près à deux cents.

**Le président:** On peut considérer cela comme une forme d'aide financière.

**Mme Catley-Carlson:** Oui et c'est pour cela qu'elle est compté comme aide. Les conditions sont très avantageuses et l'élément «subvention» est important.

**Le président:** Le comité a pu le constater lorsqu'il a étudié une mesure financière il y a quelques années. Je me souviens qu'après avoir examiné toute cette question, on en a conclu que, dans les faits, il n'y a pas de remboursement en dollars actualisés.

**Mme Catley-Carlson:** Il y a un dernier point dont j'aimerais vous parler brièvement, les instruments d'assistance au développement. Il s'agit essentiellement de tous les organismes d'aide du monde entier, que ce soit des organismes non gouvernementaux, des banques de développement multilatéral, l'ACDI ou les autres organismes bilatéraux. Depuis 30 ans, leur aide au développement prend principalement la forme de projets. Vous en avez tous entendu parler.

La plupart d'entre vous en avez vu les résultats concrets dans le monde entier. Il peut s'agir d'un barrage hydro-électrique, d'un inventaire forestier régional, de l'établissement d'un dispensaire en milieu rural, d'un programme d'immunisation ou de forage de puits dans les campagnes. Ce sont là différents exemples. Une approche axée sur des projets comporte de nombreux avantages. Les projets sont clairement identifiables. Ils ont un début et une fin; on peut les contrôler, les vérifier et les évaluer. Comme instruments de développement, ils tiennent aussi compte de la dimension humaine. Ce que je viens d'évoquer vous a probablement fait penser à différents biens et services visant à améliorer l'existence d'un certain nombre d'être humains. Les autres formes d'assistance, comme les lignes de crédit ou les prêts consentis pour la réalisation de programmes, sont davantage assimilées à une aide aux pays et aux gouvernements. On ne peut les contrôler, les vérifier ni les évaluer facilement.

Il est beaucoup plus facile de mobiliser l'appui du public quand il s'agit d'aide au développement relative à des projets. Cela dit, lorsque des pays sont endettés, ils n'ont pas besoin de nouveaux projets et ils n'en ont pas les moyens. Ils ont alors besoin d'une aide pour leurs importations de base, pour régler leurs problèmes de balance des paiements et parfois pour leur permettre de prendre des mesures de redressement indispensables pour remettre leur économie sur pied. Comme je l'ai déjà

## [Text]

projects are investment packages and the country may not be able to afford these. We call the other type of assistance non-project or program lending. So, in the development dialogue you have heard a number of speakers talk about the need to switch from project assistance to program assistance, as countries undergo their adjustment measures.

The World Bank and the InterAmerican Development Bank have, in the past few years, moved greatly to the use of program assistance or nonproject assistance, and so has CIDA. This has had to be, particularly as a number of our African development partners simply could no longer afford to make the kind of investments that are necessary to sustain projects. We have helped those countries with maintenance agreements, in providing the essential commodities they need to survive, and to keep the plant capacity in their countries running.

It is a very important issue, because regional banks—again I would refer you to the large blue square displayed—are basically institutions set up to run projects. They are not institutions set up to perform detailed economic and policy analysis. So if, as a result of the Baker plan, or as a result of the discussions on debt, it is decided to use these instruments and development agencies for sustaining programs for the direct alleviation of debt relief, we will be bringing about a fundamental change in the character of these institutions—which, I repeat, have been set up to run efficiently and effectively a number of development projects.

Finally, simply to put projects in a country without regard to its capacity to sustain them, or its import and export capacity, is irresponsible and I am not making a brief for project assistance. I am simply noting that we have established a fairly large capacity around the world to mount projects, and in many parts of the world this project approach has aided with very impressive rates of growth—in Asia and Latin America—and if we change the character of those organizations, including CIDA, in order to put them in more of a position to be relevant to debt solutions, then we are changing a fundamental character of development institutions.

Thank you, Mr. Chairman. I am afraid this has been rather complex, but I have been trying to take you through what development assistance is and some rapid fire considerations on some of the crossovers between debt and development assistance.

**The Chairman:** If it was complex, it was also very clearly stated. It certainly clarified several things in my mind. Thank you.

**Senator Hicks:** Thank you, Mr. Chairman. I agree with the remarks you made in connection with Mrs. Catley-Carlson's

## [Traduction]

dit, cette aide ne se présente pas sous forme de projets parce que ces derniers supposent, comme je l'ai dit, des investissements que le pays ne peut sans doute pas se permettre. Nous appelons cet autre type d'assistance les prêts hors projet ou les prêts relatifs à un programme. Ainsi, dans les discussions sur le développement, certains ont parlé de la nécessité de réorienter l'aide consentie pour des projets au profit d'une aide portant sur des programmes lorsque les pays sont en période de redressement.

Depuis quelques années, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement ont considérablement réorienté leurs efforts vers l'aide relative des programmes ou l'aide hors projet, tout comme l'ACDI d'ailleurs. Nous n'avons guère eu le choix puisqu'un certain nombre de nos partenaires africains en matière de développement ne pouvaient tout simplement plus se permettre de faire le genre d'investissements nécessaires à la poursuite des projets. Nous avons aidé ces pays grâce à des accords de soutien, en leur fournissant les denrées de base dont ils ont besoin pour survivre et pour alimenter leur capacité industrielle.

C'est un problème de taille car les banques régionales sont des institutions qui ont été essentiellement créées pour mener à bien des projets; à ce sujet, je vous renvoie au grand carré bleu. Ce ne sont pas des institutions chargées d'effectuer une analyse détaillée de la situation économique et des orientations. En conséquence, si à la suite du plan Baker ou des échanges de vues sur la dette, on décide d'avoir recours à ces instruments et aux organismes de développement pour maintenir les programmes et réduire directement la dette, on changera le caractère fondamental de ces institutions qui, je le répète, ont été créées pour administrer efficacement un certain nombre de projets de développement.

Enfin, il est irresponsable de mettre sur pied des projets dans un pays sans se demander si celui-ci est en mesure de les réaliser, ou sans se soucier de sa capacité d'importation ou d'exportation. Je n'essaie pas de faire un plaidoyer en faveur de l'aide relative à des projets. Je souligne simplement que nous avons développé un potentiel assez important pour ce qui est d'en montrer dans le monde entier et que dans bien des parties du globe, cette approche s'est accompagnée de taux de croissance très impressionnants, notamment en Asie et en Amérique latine, et si nous modifions le caractère des organismes en cause, y compris celui de l'ACDI, pour qu'ils soient plus en mesure de s'attaquer au problème de la dette, nous changeons alors la vocation fondamentale des institutions de développement.

Je vous remercie, monsieur le président. Je crains que mon exposé n'ait été très complexe, mais j'ai essayé de vous expliquer en quoi consiste l'assistance au développement et je vous ai rapidement fait part de quelques réflexions sur certains liens qui existent entre elle et la dette.

**Le président:** Si votre exposé était complexe, il était néanmoins très clair. Vous avez précisé plusieurs points dans mon esprit. Je vous en remercie.

**Le sénateur Hicks:** Merci, monsieur le président. Je partage entièrement votre avis en ce qui concerne l'exposé de M<sup>me</sup> Cat-



[Text]

presentation. I should like you to refresh my memory, Mrs. Catley-Carlson, on the proportion of aid which you call development aid, in relation to foreign aid. Is it all right to use that catch-all term?

**Mrs. Catley-Carlson:** It is all the same thing, sir. Foreign aid is development assistance. The words used to report internationally are Official Development Assistance, and we slip into using the initials ODA. But we are all talking about the same thing.

**Senator Hicks:** If we use ODA—I was going to lead into that question—what other development assistance is there available to those countries that is not ODA? For example, if they borrow money from banks, I take it that that is not ODA. But they may use it for development.

**Mrs. Catley-Carlson:** You are correct. To be ODA there has to be a very high concessional element, as we were just discussing. So the grant element has to be higher than 25 per cent. Some of our Canadian banks might tell you that they were verging toward that in the absence of repayments; but that certainly was not their intention in making the loan. So in Canada the only other development assistance that is rendered on concessional terms comes from the \$100 million that Canadians give to voluntary agencies. In other countries, military and security assistance are also counted as foreign assistance but not as development assistance.

**Senator Hicks:** That seems reasonable. Where, in this proportion, does food aid come in? You say that all foreign aid is development aid, or ODA, and that those terms are synonymous; but you cannot classify the moneys that we give to mitigate food shortages, and so on, as development aid.

**Mrs. Catley-Carlson:** Yes, we certainly do. Food aid is represented by the two arrows displayed. It is 15 per cent of our development assistance and it is a development instrument. Under 20 per cent of food aid goes for the emergency situations that capture the headlines and the cameras. The rest of it is supplied to countries which have food deficiencies, to help them for purchases which they would otherwise have to make on the open market. So it is food aid that is supplied in the context of a food production strategy within their own countries. It is supplied after we have examined their food production strategy. If you wish, it is a form of a balance of payments support which is as necessary to them as the import of steel slabs, potash, fertilizers or newsprint.

**Senator Hicks:** But it is not necessarily developing their ability to produce food or to make themselves self-sufficient in food. The point I am trying to make is that these definitions are, to me, quite arbitrary.

**Mrs. Catley-Carlson:** They appear arbitrary. I am sure that that is my fault because I went over the subject too quickly. Basically, the definitions are set out by the international com-

[Traduction]

ley-Carlson. J'aimerais que vous me rafraîchissiez la mémoire, madame Catley-Carlson, au sujet de la proportion d'aide extérieure que vous appelez l'aide au développement. Emploie-t-on à bon escient cette expression utilisée à toutes les sauces?

**Mme Catley-Carlson:** Il s'agit de la même chose, monsieur. L'aide extérieure est une assistance au développement. Au niveau international, on parle de l'assistance publique au développement, abrégée en APD. Mais il s'agit de la même chose.

**Le sénateur Hicks:** J'allais justement vous demander quelle autre forme d'assistance au développement est offerte à ces pays, outre APD? Par exemple, s'ils obtiennent un prêt d'une banque, je suppose qu'il ne s'agit pas d'APD, bien qu'ils puissent utiliser ces fonds pour le développement.

**Mme Catley-Carlson:** Vous avez raison. Comme nous le disions justement, l'APD doit comporter un élément de «subvention» très important. Il doit être supérieur à 25 p. 100. Certaines banques canadiennes vous diront peut-être que c'est ce à quoi elles tendent, en l'absence de remboursement; mais lorsqu'elles ont consenti le prêt, telle n'était certainement pas leur intention. Au Canada, la seule autre forme d'assistance au développement qui est offerte à des conditions avantageuses provient des 100 millions de dollars que les Canadiens donnent à des organismes bénévoles. Dans d'autres pays, l'assistance militaire et l'aide consentie pour la sécurité sont aussi considérées comme une aide extérieure, mais non comme une aide au développement.

**Le sénateur Hicks:** Cela semble acceptable. Où se situe l'aide alimentaire dans tout cela? Vous dites que l'aide extérieure équivaut à l'assistance au développement ou à l'APD et que ces deux expressions sont synonymes; vous ne pouvez toutefois pas classer dans l'aide au développement l'aide financière que nous donnons pour enrayer les famines et autres problèmes.

**Mme Catley-Carlson:** Si, certainement. Les deux flèches représentent l'aide alimentaire. C'est un instrument de développement qui représente 15 p. 100 de notre assistance au développement. Moins de 20 p. 100 de l'aide alimentaire est utilisée dans les situations d'urgence qui font les manchettes. Le reste est versé aux pays qui ont des carences alimentaires, pour les aider à acheter les denrées qu'ils ne pourraient autrement se procurer qu'en faisant appel au marché financier. L'aide alimentaire est offerte dans le contexte d'une stratégie de production alimentaire propre à chaque pays. Nous ne l'offrons qu'après avoir examiné cette stratégie. Si vous voulez, c'est une forme de soutien de la balance des paiements qui leur est aussi indispensable que les importations de plaques d'acier, de potasse, d'engrais ou de papier journal.

**Le sénateur Hicks:** Mais cette assistance ne les aide pas nécessairement à développer leur potentiel de production alimentaire ou à subvenir à leurs propres besoins alimentaires. Je veux simplement souligner que ces définitions me semblent très arbitraires.

**Mme Catley-Carlson:** Elles semblent arbitraires c'est certainement ma faute parce que j'ai exposé cette question trop rapidement. Ces définitions sont essentiellement établies par la



[Text]

munity together in the Organization for Economic Co-operation and Development. As a community we have decided that we will not report, for example, military and security assistance as part of what is called development assistance, but anything which contributes to development—and food aid is certainly included in that because otherwise countries would have to be using money they can use for development for food purchases—can be included as official development assistance, ODA. It is a fairly strict definition in the sense that all the statistics are contributed by 17 countries every year and they are put together by this international secretariat.

**Senator Hicks:** I shall not labour the point, but you still have not convinced me that the definitions are not arbitrary. You said that in addition to the development aid that flows through CIDA, which is official development aid, voluntary organizations produce \$100 million per year in Canada. Are there other components of Canadian aid in addition to this \$100 million voluntary aid? Of course, your CIDA proportion does not include the loans from private banks.

**Mrs. Catley-Carlson:** That is correct, because they are not offered as aid. They are offered on a commercial basis. There is the voluntary sector, and the provinces' contributions are included as official development assistance. Because they are the two flows from Canada that have a very high grant element, that is what is included in the report made by Canada on its development assistance. What goes out from EDC and from private banks is of a nonconcessional character. It is of tremendous importance to the development of developing countries, greater in magnitude and more important in terms of many kinds of investment, but it is not foreign aid.

**Senator Hicks:** So the \$100 million provided by voluntary agencies is not included in the CIDA amounts you reported to us?

**Mrs. Catley-Carlson:** That is correct. We add to that \$100 million another \$70 million through the matching program, so that the programs of these organizations are boosted. However, it is not included as official development assistance because it is not contributed officially.

**Senator Hicks:** I am sorry that my questions relate so much to the definitions or the nitty-gritty, but it is necessary in order that I may understand. Would you talk a little bit about multilateral and bilateral assistance and deal with the question of how much receiving countries prefer one over the other. I take it they prefer multilateral assistance rather than bilateral assistance.

**Mrs. Catley-Carlson:** May I include in my answer, multilateral banks, the UN agencies and Commonwealth and Francophonie, or do you wish them separated out?

**Senator Hicks:** Together, please.

[Traduction]

communauté internationale qui fait partie de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les pays qui en sont membres ont décidé que l'aide militaire et l'aide à la sécurité ne font pas partie de ce que l'on appelle l'assistance au développement, mais que tout ce qui contribue au développement peut être inclus dans l'assistance publique au développement ou APD, et l'aide alimentaire en fait certainement partie, car s'ils en étaient privés, les pays qui en bénéficient devraient utiliser les fonds qu'ils affectent au développement pour acheter des denrées alimentaires. Il s'agit d'une définition très rigoureuse, en ce sens que chaque année, 17 pays compilent à cet égard des statistiques que le secrétariat international rassemble.

**Le sénateur Hicks:** Je ne veux pas m'étendre sur la question, mais vous ne m'avez toujours pas convaincu que ces définitions ne sont pas arbitraires. Vous avez dit qu'en plus de l'aide au développement que l'ACDI distribue, et qui constitue une assistance publique au développement, des organismes bénévoles recueillent à ce titre 100 millions de dollars par an au Canada. Y a-t-il d'autres composantes de l'aide canadienne, outre ces 100 millions de dollars provenant d'organismes bénévoles? Bien entendu, le pourcentage d'aide de l'ACDI ne comprend pas les prêts consentis par les banques privées.

**Mme Catley-Carlson:** C'est exact, parce qu'ils ne sont pas consentis en tant qu'aide. Il s'agit de prêts commerciaux. Il y a l'aide des organismes bénévoles, et les contributions des provinces qui sont comprises dans l'assistance publique au développement. Comme il s'agit de deux efforts assortis d'un élément de «subvention» très important, le Canada les a inclus dans son rapport sur l'assistance au développement. L'aide provenant de la SEE et des banques privées n'a pas ce caractère de subvention. Elle est capitale pour les pays en voie de développement, plus considérable et plus importante que de nombreux investissements, mais il ne s'agit pas d'aide extérieure.

**Le sénateur Hicks:** Les 100 millions de dollars fournis par les organismes bénévoles ne sont donc pas inclus dans les chiffres de l'ACDI dont vous nous avez fait part?

**Mme Catley-Carlson:** C'est exact. Dans le cadre du programme de contrepartie, nous ajoutons 70 autres millions à ces 100 millions de dollars, de façon à encourager les organismes. Ces montants ne sont toutefois pas inclus dans l'assistance publique au développement parce qu'ils ne sont pas consentis officiellement.

**Le sénateur Hicks:** Je regrette de m'attarder autant aux définitions, le cœur de la question, mais c'est nécessaire pour que je comprenne. Pourriez-vous nous donner des détails sur l'aide multilatérale et bilatérale et nous dire dans quelle mesure les pays bénéficiaires préfèrent l'une à l'autre. Je crois savoir qu'ils préfèrent l'assistance multilatérale à l'aide bilatérale.

**Mme Catley-Carlson:** Ma réponse peut-elle englober les banques multilatérales, les organismes de l'ONU, ceux du Commonwealth et de la Francophonie, ou préférez-vous que je fasse la distinction entre ces différents éléments?

**Le sénateur Hicks:** Tout ensemble.

[Text]

**Mrs. Catley-Carlson:** Multilateral assistance accomplishes a number of goals which bilateral assistance cannot. These would include very detailed and neutral statistical and economic analysis, which is provided by the World Bank, the IMF and a number of sectoral organizations. These are better than and less subject to any suspicion than those which could be produced by a bilateral agency. Multilateral agencies can give an all-important impetus to better management in a number of sectors. For example, it is difficult, but not impossible, for a bilateral agency to negotiate electricity rates at the same time it negotiates the construction of a hydro dam. It is expected that the World Bank or regional banks will do so. Multilateral agencies also provide world expertise in a number of areas where it is needed. For example, it would not be useful to have national vaccine certification procedures. We want a measles vaccine that can be used throughout the world under constant conditions, such as constant temperatures, and only the World Health Organization can do that. UNICEF has a delivery pattern which has helped in child survival across the world. Commonwealth Francophonie establishes a character of a kind of intervention.

Bilateral—and you will appreciate that I am being brief here—assistance has the primary advantages of having very strong identification with the country concerned. I have had the experience of a number of developing countries saying to me, “The World Bank is helping us and the Inter-American Bank is helping us, why aren’t you?” I say that we are by contributing 6 per cent to the World Bank and 4 per cent to the Inter-American Bank, that they would not be helping you if we were not part of them. However, there is still very little national identification once money goes into a multilateral agency. This is neither good nor bad. It is simply a statement of fact. The main advantages of the bilateral development system is that there is strong national identification, there is the opportunity for linking these with commercial and economic objectives of the donor country and there is the advantage that these can be made in part an instrument of foreign policy to express approval, disapproval and so on.

Seen from the viewpoint of recipient countries, the preference is not as overwhelming as might be imagined. Multilateral agencies have their own agenda, though they are neutral in foreign policy terms. But they have their own agenda in terms of the way in which things are to be done. Many countries prefer to source, for example, telecommunications, hydro, a number of service sectors, where they know that they will get a certain kind of expertise—in our case, Canadian. They want to work with a single set of rules on certain projects. They know that they can depend upon Canadian reliability and Canadian standards in a number of areas.

**Senator Hicks:** So the international or multilateral bureaucracy is not necessarily more efficient or any better than the bureaucracy of a well managed country such as Canada?

[Traduction]

**Mme Catley-Carlson:** L’aide multilatérale offre un certain nombre de possibilités que n’a pas l’assistance bilatérale, notamment les analyses statistiques et économiques très détaillées et neutres que fournissent la Banque mondiale et le FMI et un certain nombre d’organismes sectoriels. Ces analyses sont meilleures et moins susceptibles d’être contestées que celles des organismes bilatéraux. Les organismes multilatéraux grâce à leur dynamisme, assurent une meilleure gestion dans un certain nombre de secteurs, ce qui est extrêmement important. Par exemple, il est difficile, mais non impossible, à un organisme bilatéral de négocier à la fois des tarifs d’électricité et la construction d’un barrage hydro-électrique. Il confiera cela à la Banque mondiale ou aux banques régionales. Les organismes multilatéraux disposent également d’experts du monde entier dans de nombreuses régions où l’on en a besoin. Par exemple, il ne servirait pas à grand-chose que chaque pays ait sa procédure d’attestation des vaccins. Nous voulons un vaccin contre la rougeole qui puisse être utilisé dans le monde entier dans les mêmes conditions, par exemple à la même température, et seule l’Organisation mondiale de la santé peut assurer ce service. L’UNICEF a un système de livraison qui a permis de freiner partout la mortalité infantile. Les accords entre le commonwealth et les pays francophones donnent aux rapports un certain caractère interventionniste.

L’aide bilatérale—et vous comprendrez que je sois brève à ce sujet—comporte surtout l’avantage d’une identification très forte avec le pays concerné. Dans de nombreux pays en voie de développement, on m’a dit que la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement les aidaient et on m’a demandé pourquoi le Canada n’en faisait pas autant. Je leur ai répondu qu’il le faisait en versant une contribution de 6 p. 100 à la Banque mondiale et de 4 p. 100 à la Banque interaméricaine de développement et que ces deux banques ne pourraient pas les aider si le Canada n’en faisait pas partie. Par contre, ce genre d’identification disparaît presque complètement lorsque l’assistance émane d’un organisme multilatéral. Ce n’est ni bien ni mal, c’est tout simplement comme cela. L’aide bilatérale présente certains avantages: elle permet un fort sentiment d’identification nationale, il est possible d’associer ce sentiment aux objectifs commerciaux et économiques du pays donateur et il peut devenir un élément de politique étrangère permettant d’exprimer son approbation ou son mécontentement, etc.

Quant aux pays bénéficiaires, leur préférence pour l’un ou l’autre n’est pas aussi marquée qu’on pourrait l’imaginer. Les organismes multilatéraux ont leurs propres programmes, bien qu’ils restent neutres en matière de politique étrangère. Par contre, ils ont leurs exigences quant à la façon dont les choses doivent être faites. De nombreux pays préfèrent passer des marchés dans les secteurs des télécommunications et de l’hydro-électricité et avec un certain nombre d’entreprises tertiaires des pays où ils savent qu’ils trouveront les compétences techniques voulues—au Canada, par exemple. Ils tiennent à confier la réalisation de certains projets à un seul pays. Ils savent qu’ils peuvent compter sur la fiabilité et la qualité de la technologie canadienne dans de nombreux domaines.

**Le sénateur Hicks:** Donc, les organismes internationaux ou multilatéraux ne sont pas nécessairement plus efficaces ou



[Text]

**Mrs. Catley-Carlson:** Exactly. I shall take that as a compliment that is meant for the well-managed internal bureaucracy and say that international bureaucracies like ours do have their problems.

**Senator Hicks:** I am still enough of a politician to suspect that many of the recipient countries prefer multilateral assistance because it does not leave them with the necessity of being obligated to any particular company. I think your example of the people who say to you, "Well, we are being helped by the International Monetary Fund, the World Bank and so on, why not by you", shows this preference, because it does not leave the country with a feeling of obligation, much less gratitude. I suppose gratitude for assistance is such an old, out-moded attitude that we can ignore it in the kind of world in which we live today. I do not think it is all that unnatural for countries to want to get some credit for the assistance they give in developing countries and so on. Perhaps you could couple your comment on what I have been talking about to the policies which require projects being assisted by Canada to make use of Canadian materials in building and that sort of thing. It is alleged—or has been at one time or another to me—that sometimes this resulted in the country on the receiving end having to use materials that were not as well suited to their climate or to their circumstances and so on, or which were much more expensive than they could get otherwise. Is this a significant factor, because my experience chiefly has been a fairly narrow one in the Caribbean, narrowed down even more to Guyana and Jamaica, and some names like that. I always felt that these people exaggerated tremendously the advantages which they alleged would accrue to them if they did not need to use any Canadian materials in the schools or universities that they were building and so on.

**Mrs. Catley-Carlson:** Senator Hicks, the subject of tied aid certainly raises a number of questions. The first one is how much is tied. If you look at that circle basically on the line of the diagonal, the warm colours represent the tied aid; i.e., bilateral aid, bilateral food aid, multilateral food aid and industrial co-operation. Therefore the assumption that the Canadian program is very heavily tied, first of all, is wrong because 50 per cent of the program is not subject to tying at all, so that represents approximately \$1 billion. Of that, the food aid program is 80 per cent tied and 20 per cent is untied for shipping and for the costs associated with moving food around the world.

In the bilateral program, 80 per cent excluding offshore transportation costs and small projects under \$100,000 is tied to the purchase of Canadian goods and services which must have, in turn, a 66 per cent Canadian content reflecting the structure of Canadian industry.

**Senator Hicks:** I am sorry, would you say that again, please?

**Mrs. Catley-Carlson:** Eighty per cent of the goods and services purchased under the bilateral program excluding offshore transportation and small projects are tied. Those purchases must have a 66 per cent Canadian content. In other words, it is

[Traduction]

meilleurs que les spécialistes d'un pays bien organisé comme le Canada, n'est-ce pas?

**Mme Catley-Carlson:** Exactement. Si je ne m'abuse, le compliment s'adresse au gouvernement canadien et, à la décharge de l'ACDI, je dois dire que les organismes internationaux ont leurs problèmes.

**Le sénateur Hicks:** Mon instinct politique est encore assez exercé pour soupçonner beaucoup de pays bénéficiaires de préférer l'aide multilatérale parce qu'elle n'a pas l'inconvénient de les obliger à l'égard d'une entreprise particulière. Je crois que l'exemple que vous avez donné tout à l'heure du genre de récriminations que vous entendez le montre bien, en effet, les pays bénéficiaires ne se sentent d'obligation à l'égard de personne et encore moins de gratitude. Je suppose que c'est tellement vieux jeu dans le monde où nous vivons que les pays ne jugent plus bon de la manifester. Est-ce tellement dénaturé de la part des pays donateurs d'attendre des marques de reconnaissance des pays en voie de développement pour l'aide qu'ils leur donnent? Peut-être pourriez-vous aborder également dans votre réponse la question des formules d'aide qui obligent les pays bénéficiaires à employer des matériaux canadiens dans la réalisation des projets financés par le Canada. On dit—en tout cas, on me l'a déjà dit—que cela forçait le pays bénéficiaire à utiliser des matériaux qui ne convenaient pas aussi bien à leur climat ou qui étaient beaucoup plus chers que ceux qu'ils auraient pu se procurer ailleurs. Ce facteur est-il important? Si je vous demande cela, c'est parce que mon expérience se limite aux Antilles et même uniquement à certaines îles, comme la Guyane et la Jamaïque et quelques autres. J'ai toujours estimé que ces pays exagéraient énormément les avantages qu'aurait pour eux, à ce qu'ils disent, le fait de ne pas être tenus d'utiliser des matériaux canadiens dans la construction de leurs écoles, universités ou autres bâtiments.

**Mme Catley-Carlson:** Sénateur, il est certain que l'aide liée soulève un certain nombre de questions. La première consiste à savoir dans quelle proportion cette aide est liée. Si vous regardez surtout le cercle à la hauteur de la diagonale, les couleurs qui tirent sur le rouge représentent l'aide liée, à savoir l'aide bilatérale, l'aide alimentaire bilatérale, l'aide alimentaire multilatérale et la coopération industrielle. Par conséquent, il est faux de dire que notre programme d'aide est très fortement lié parce que 50 p. 100 ne l'est pas du tout, ce qui représente environ un milliard de dollars. Sur ces 50 p. 100, le programme d'aide alimentaire est lié à 80 p. 100 et le reste représente les frais de transport maritime et terrestre qui ne sont pas liés.

Dans le programme bilatéral, si on fait abstraction des coûts de transport outre-mer et des petits projets de moins de 100,000 \$, l'aide est liée à 80 p. 100 à l'achat de biens et de services canadiens qui doivent avoir un contenu canadien de 66 p. 100 reflétant la structure de l'industrie canadienne.

**Le sénateur Hicks:** Excusez-moi, mais pourriez-vous répéter cela, s'il-vous-plait?

**Mme Catley-Carlson:** Quatre-vingts pour cent des biens et services fournis dans le cadre du programme bilatéral sont achetés au moyen de l'aide liée, à l'exception des frais de transport maritime et des petits projets. Ces biens et services doi-



[Text]

not enough that you have purchased it in Canada; it must have a 66 per cent Canadian content, given the structure of Canadian industry. It would be perfectly possible to bring something just across the border and paint it, and put a maple leaf on it and call it Canadian. Then we would be saying that it is tied, but we would not be getting a Canadian purchase benefit from it.

**Senator Hicks:** Who polices that?

**Mrs. Catley-Carlson:** We do, assisted by the Department of Regional Economic Expansion and EDC, because we are often involved with EDC in transactions and they are very good at that. I might say that the companies also do it. They watch one another.

**Senator Hicks:** I see. Very well, I will cede the floor after one more question—

**Mrs. Catley-Carlson:** Let me just, very quickly, go through the advantages and disadvantages. Yes, tied aid can, on occasion, be more expensive; yes, it can on occasion be inappropriate. That is bad aid. It is not because it is tied; it is because it was improperly programmed and improperly planned. The benefits that tied aid can bring is the identification; the project supervision. If you are using a Canadian company, you can pick up the telephone if performance is not adequate and you get results. As our aid programs are developed, you can get better and better at making sure that what you are contributing is appropriate to local circumstances as well as being available in Canada. I have had many ministers from governments of developing countries say: "Your aid is tied and that suits us fine. We know exactly what we are getting and we don't go and ask Canadians for rice huskers; we go and ask them for the things that we know Canadians are good at."

**Senator Hicks:** Very good. All right, finally a word about project assistance, which you say is now tending toward program assistance. My first question is: How much assistance which is given as program assistance actually finds its way into project development?

**Mrs. Catley-Carlson:** I cannot answer that off the top of my head, senator. It could happen. A line of credit, for example, which is program assistance, could be designed to find its way into project development. You could have a line of credit for small and medium-sized enterprises, for example, so that they could import from Canada those industrial parts that they needed, so that would turn into a project.

You could have a line of credit for forest development which would mean that a series of projects would spin out relating to forest survey, forest health and forest exploitation. Therefore a number of these programs would and could develop.

[Traduction]

vent avoir un contenu canadien de 66 p. 100. En d'autres termes, il ne suffit pas de les acheter au Canada, ils doivent être produits à 66 p. 100 au Canada, compte tenu de la structure de l'industrie canadienne. N'importe qui pourrait importer des produits au Canada juste pour leur faire passer la frontière, les repeindre, coller dessus une affiche montrant une feuille d'érable et une autre disant «Fabriqué au Canada». Nous croirions qu'ils ont été achetés au Canada avec l'assistance financière accordée, mais les entreprises, canadiennes ne toucheraient pas un sou.

**Le sénateur Hicks:** Qui contrôle ces choses-là?

**Mme Catley-Carlson:** C'est nous, avec l'aide du ministère de l'Expansion économique régionale et de la SEE; celle-ci nous aide souvent dans nos transactions et elle est très efficace dans ce genre de choses. Je pourrais ajouter que les entreprises le font aussi. Elles se surveillent mutuellement.

**Le sénateur Hicks:** Je vois. Très bien, une dernière question et je cède la parole à quelqu'un d'autre...

**Mme Catley-Carlson:** Permettez-moi de vous décrire très brièvement les avantages et les inconvénients de cette formule. Il est vrai que l'aide liée peut parfois coûter plus cher et être moins indiquée. Dans ces cas-là, elle est mauvaise. Non parce qu'elle est liée, mais parce qu'elle est mal organisée et mal planifiée. Les avantages de l'aide liée sont l'identification et la possibilité de superviser la réalisation des projets. Lorsqu'un pays fait affaire avec une entreprise canadienne, si les choses ne vont pas comme elles le devraient, il n'a qu'à donner un coup de téléphone pour obtenir des résultats. De la façon dont nos programmes d'aide sont conçus, il nous est de plus en plus facile d'adopter notre contribution aux circonstances qui prévalent dans le pays aidé et de nous assurer que les biens et services nécessaires sont disponibles au Canada. De nombreux ministres de pays en voie de développement m'ont dit que notre aide était liée, mais que cela ne les dérangeait pas parce qu'ils savaient exactement ce qu'ils obtiendraient; ils ne demandaient pas aux Canadiens de leur vendre de la balle de riz, mais des biens et services dont ils savaient que nous sommes spécialistes.

**Le sénateur Hicks:** Très bien. Pour finir, un mot au sujet de l'aide relative à des projets qui, dites-vous, tend de plus en plus à devenir de l'aide relative à des programmes. Je voudrais d'abord savoir quelle proportion de celle-ci est consacrée à la réalisation de projets.

**Mme Catley-Carlson:** Je ne peux pas vous répondre de but en blanc. Il peut arriver, par exemple, qu'une ligne de crédit constituant de l'aide relative à un programme soit assortie de conditions qui font qu'elle sert à la réalisation d'un projet. Le Canada pourrait accorder une ligne de crédit pour les petites et moyennes entreprises, par exemple, de manière à leur permettre d'importer du Canada les pièces dont elles ont besoin, ce qui constituerait en fait un projet.

Il pourrait accorder une ligne de crédit pour la mise en valeur des forêts, ce qui engendrerait une foule de projets, par exemple des expériences en sylviculture, des projets d'enrichissement et d'exploitation des forêts. L'aide relative aux programmes rendrait ainsi tous ces projets possibles.

[Text]

**Senator Hicks:** Again, who is trying to make the distinction, and who does the policing as to the efficacy of program assistance, vis-a-vis project assistance?

**Mrs. Catley-Carlson:** There is no particular policing done. The examples I gave are program assistance that also lead to investment. The main distinction which is usually drawn when you get into discussing the debt situation is essential imports that are offered under an aid program simply to maintain either the country at survival level or one level up from that; in other words, the situation is in stasis. These imports do not contribute to investment which contributes to growth, which is how developing countries are going to get out of the debt situation. It is therefore for that reason that concerns are raised at the necessary movement away from projects into program lending, but there is no particular policing on it; you do whatever is most appropriate to the situation.

**Senator Hicks:** This would be done, then, voluntarily or as a matter of agreement between the specific donor and the country being assisted?

**Mrs. Catley-Carlson:** Absolutely. We will say to a country: "No, we are not going to lay another 50 kilometres of railroad track and give you three new locomotives. We are going to have a line of credit for locomotive spares; we will have a better inventory; we will have a workshop and we will have a training program." The country will then say, "Yes, that is a very good idea." Therefore you have not increased the transportation capacity of the country, but you have probably improved it.

**Senator Hicks:** Yes, thank you Mr. Chairman and thank you Mrs. Catley-Carlson.

**Senator Rowe:** Mr. Chairman, I will be as quick as I can because our time is running out. I wonder if you can tell me approximately the number of countries that are receiving aid from Canada through CIDA?

**Mrs. Catley-Carlson:** There are 30 countries which are countries where we concentrate our program. There are a number of projects in each country and we plan with them. There is a secure, on-going relationship.

In another 40 countries, we have occasional projects, so the total is in the 70s.

**Senator Rowe:** I have had the opportunity over the past 15 years and before that, for that matter, of going to some of those countries where there have been, in some cases, major CIDA enterprises. My recollection is that in Pakistan, there was a tremendous shoe factory operated and owned by Bata but I believe that it had been financed partly—is that not correct?

**Mrs. Catley-Carlson:** No.

**Senator Rowe:** What about the dam over the Indus River?

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Encore une fois, qui est chargé de faire la distinction entre l'aide relative aux programmes et l'aide relative aux projets et qui veille à l'utilisation efficace de l'une et de l'autre?

**Mme Catley-Carlson:** Il n'y a pas de surveillance à proprement parler. Les exemples que j'ai donnés sont des exemples d'aide relative à des programmes qui entraînent des investissements. La principale distinction qu'on fait habituellement, lorsqu'on discute du problème de l'endettement, est que les importations essentielles sont offertes dans le cadre d'un programme d'aide à simple fin de maintenir le pays à son seuil de subsistance ou de le lui faire dépasser un peu, c'est-à-dire dans le but d'empêcher la situation d'empirer. Ces importations ne contribuent pas aux investissements qui assurent la croissance; c'est pourtant de cette façon que les pays en voie de développement régleront leur problème d'endettement. C'est donc pour cette raison qu'on estime nécessaire de cesser de transformer l'aide relative à des projets en aide relative à des programmes, mais il n'y a aucune surveillance à proprement parler; nous choisissons la formule la plus indiquée dans les circonstances.

**Le sénateur Hicks:** Cette surveillance serait donc volontaire ou prévue dans un accord entre le pays donateur et le pays bénéficiaire, n'est-ce pas?

**Mme Catley-Carlson:** Absolument. Nous refuserons donc de construire 50 kilomètres de voie ferrée de plus pour un pays et de lui donner trois locomotives neuves. Nous lui accorderions plutôt une ligne de crédit pour l'achat de pièces de rechange, ce qui lui assurerait de meilleurs stocks de pièces, la construction d'ateliers et des programmes de formation. Les pays que nous aidons trouvent ce genre d'arrangement très avantageux. De cette façon, nous améliorons probablement leur infrastructure ferroviaire sans pour autant l'accroître.

**Le sénateur Hicks:** Très bien. Monsieur le président, madame, je vous remercie.

**Le sénateur Rowe:** Monsieur le président, je vais tâcher d'être le plus bref possible parce que le temps passe vite. Madame, pourriez-vous me dire approximativement combien de pays reçoivent une aide du Canada par l'intermédiaire de l'ACDI?

**Mme Catley-Carlson:** L'ACDI finance des programmes dans 30 pays. Elle finance un certain nombre de projets dans chacun et elle en fait la planification avec eux. Ses relations avec ces pays sont donc basées sur la confiance et elles sont stables.

Elle finance aussi parfois des projets dans 40 autres pays, ce qui donne en tout 70 pays bénéficiaires.

**Le sénateur Rowe:** Au cours des quinze dernières années et même avant, j'ai eu la chance de me rendre dans certains des pays où l'ACDI avait financé des entreprises parfois importantes. Si ma mémoire est fidèle, la société Bata possédait et dirigeait une gigantesque fabrique de chaussures au Pakistan, et je crois que cette entreprise avait été partiellement financée par l'ACDI, n'est-ce pas?

**Mme Catley-Carlson:** Non.

**Le sénateur Rowe:** Et le barrage sur l'Indus?



[Text]

**Senator Hicks:** Tom Bata does not need any assistance.

**Mrs. Catley-Carlson:** You are quite right. The dam in Pakistan has been very substantially aid-financed.

**Senator Rowe:** Yes, we had a chance to visit that. I stood on it and, I must say, I had a feeling of pride. I just want to make the point that my reaction, when I have been visiting areas where CIDA has been operating, has invariably been positive.

**Mrs. Catley-Carlson:** Thank you.

**Senator Rowe:** Having said that, I want to go on to something else. I understood you to say that the present population, roughly, of the earth is—

**Mrs. Catley-Carlson:** Four point eight billion.

**Senator Rowe:** Then you said that, by the end of the century, which is 13 years and so many months away, it will be 6 billion. I do not wish to be unfair, but I seem to detect a note of fatalism in your statement there, that it will be 6 billion. That, of course, will only aggravate the problems that we have. However, I wonder if we should be pessimistic to that extent. After all, looking back over the last 15 to 20 years, in various parts of the world, there have been very major declines in population due, among other things, to economic and sociological factors and to birth control and so on. Why can we not expect and anticipate that there will be a decline when we see what has happened in the province of Quebec, for example, over the last 20 to 30 years. Can those things not happen in South America, in the Far East or in the African countries?

**Mrs. Catley-Carlson:** The reason we are going to go from 4.8 billion to 6 billion people is exactly the reason you have given; there are 13 years. So, the little mothers are already with us. That is not a figure we are going to be able to effect very much, but we can certainly do something about the rate at which that moves on from that point.

You very correctly pointed out that tremendous gains have been made. In fact, the growth of population around the world has halted enormously. The population is still going up, but the growth of population increase is not because of exactly what you have mentioned: Development, better economic conditions, and the widespread availability of family planning. Whereas the world population doubled in about 20 years behind us, it is going to take 30 years to double again. With better development and more accelerated development, we can stretch that out to 45 years to double again, and then I hope to about 65 or 70 years.

**The Chairman:** There will still be 20 billion people.

**Mrs. Catley-Carlson:** Pessimists say we will stabilize at 14 billion; I think we can stabilize at 9 billion and then go down.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Tom Bata n'a besoin de l'aide de personne.

**Mme Catley-Carlson:** Très juste. La construction du barrage sur l'Indus, au Pakistan, a été financée en grande partie au moyen de l'aide.

**Le sénateur Rowe:** Nous avons visité ce barrage. J'ai marché dessus et je dois dire que j'ai ressenti une certaine fierté. Je tiens simplement à dire que chaque fois que je suis allé dans des pays où l'ACDI avait financé des projets, j'ai invariablement eu une bonne impression.

**Mme Catley-Carlson:** Je vous remercie.

**Le sénateur Rowe:** Je voudrais maintenant passer à autre chose. Si j'ai bien compris, vous avez dit qu'à l'heure actuelle, la population de la planète est approximativement de . . .

**Mme Catley-Carlson:** De 4,8 milliards d'habitants.

**Le sénateur Rowe:** Et vous dites qu'à la fin du siècle, c'est-à-dire dans 13 ans et quelques mois, elle sera de 6 milliards. Je ne voudrais pas être injuste, mais je crois décélérer un certain fatalisme dans votre voix lorsque vous dites cela. Évidemment, cela ne fera que compliquer les problèmes que nous avons déjà. Cependant, je me demande si nous avons raison d'être aussi pessimistes. Après tout, la population de divers pays a beaucoup diminué depuis 15 ou 20 ans en raison, entre autres, de facteurs économiques et sociologiques, du contrôle des naissances, etc. Pourquoi une baisse de la natalité du genre de celle qui est survenue dans la province de Québec, par exemple, au cours des 20 et 30 dernières années, serait-elle impossible à l'échelle mondiale? Cela ne pourrait-il pas arriver en Amérique du Sud, en Extrême-Orient ou en Afrique?

**Mme Catley-Carlson:** Vous venez justement de nous dire pourquoi la population mondiale passera de 4,8 milliards à 6 milliards d'habitants en l'an 2000: parce que c'est dans 13 ans. En d'autres termes, les futures mères de famille sont déjà nées. Il n'y a pas grand-chose que nous puissions faire pour réduire ce chiffre, mais nous pouvons certainement veiller à ce que la population mondiale augmente moins rapidement après l'an 2000.

Vous avez avec une grande pertinence parlé des progrès énormes qui ont été faits. En fait, la croissance de la population mondiale a énormément ralenti. La population augmente encore, mais pas exactement pour les raisons que vous avez mentionnées, à savoir le développement, une amélioration de la situation économique et la pratique de plus en plus répandue de la planification familiale. En fait, la population mondiale a doublé au cours des quelque vingt dernières années, mais elle ne doublera de nouveau que dans 30 ans. Avec une amélioration et une accélération du développement, nous pouvons porter cela à 45 ans et, par la suite, à environ soixante-cinq ou soixante-dix ans. Enfin, nous l'espérons.

**Le président:** Cela nous fera quand même 20 milliards d'habitants.

**Mme Catley-Carlson:** Les plus pessimistes disent que la population mondiale se stabilisera à quatorze milliards; personnellement, je crois qu'elle se stabilisera à 9 milliards et qu'elle ira ensuite en diminuant.



[Text]

**Senator Rowe:** Related to that very matter was your reference to the increase of desert areas in Africa and elsewhere. I was reading a recent issue of the United States National Geographic magazine. I believe they were quoting our David MacDonald. At any rate, they were quoting somebody who had pointed out that in this last year or two there has been a very gratifying change in that process of—I do not know what the word is—fertility becoming desert. I believe he mentioned the Horn of Africa, Ethiopia generally and Sudan, where there has recently been a reversal of the trend. Instead of going on irrevocably from fertility to desert, there are areas, thanks largely to the rainfall, but to other help as well, where a desert is becoming fertility again. Would you care to tell me about that?

**Mrs. Catley-Carlson:** Yes, certainly. The context in which I mentioned this is that desertification is a tremendous threat and a tremendous difficulty. It can be tackled and it can be turned back, but it is an expensive, capital-intensive process. We cannot devote development assistance to a single purpose because there are these other challenges to be faced, among them, desertification.

Desertification can be turned back. There are programs of dune stabilization, by which you can use fairly high technology or low technology methods to scatter seeds that can grow with amazingly low amounts of rainfall and can hold sand-dunes back from advancing. As a result of seed research and plant breeding, we, as an international community, are developing trees that can survive in the desert, can survive on minimal rainfall and grow on just a little bit more.

We are developing techniques of agro-forestry that combine both forestry and agriculture in a way that makes the growing of trees attractive and essential to better agriculture.

All of these are available; all of them are being invested in. They all need many more resources than are going into them. The situation is not hopeless, but it is difficult.

**The Chairman:** As our time is running short, Honourable Senators, while CIDA overall is a fascinating subject to us all, I would ask that we confine our questions as much as possible to the evidence that this witness can bring us concerning CIDA and the regional development banks. It is world banking and financial institutions, and Canada's participation in them, that we are studying.

**Senator Frith:** My question was definitely a footnote question. It would not be directly related to the banking side.

**The Chairman:** If it is only a footnote question, Senator Frith, out with it.

**Senator Frith:** It is on the question of programs versus projects. It is really in the political context that one of the things in the popular perception gives "aid" a bad name the suspicion, justified or not, that a good deal of the aid going through governments does not go through the screen and somehow sticks to the screen and stays with the government or the politicians rather than the intended recipients, namely, the

[Traduction]

**Le sénateur Rowe:** A ce sujet, vous avez parlé de la désertification croissante en Afrique et ailleurs. Récemment, je lisais un des derniers numéros du magazine de la *National Geographic Society*. Je crois qu'on y citait notre David MacDonald. Quoi qu'il en soit, le magazine citait quelqu'un qui faisait remarquer que depuis un an ou deux, le phénomène de désertification, si c'est bien le mot exact, évoluait de façon encourageante. Il disait qu'on avait récemment remarqué un recul de la désertification dans la corne de l'Afrique, en Éthiopie et au Soudan. Dans certaines régions, grâce surtout aux pluies, mais aussi à d'autres formes d'aide, la tendance invariable à la désertification s'est inversée. Pourriez-vous nous en parler?

**Mme Catley-Carlson:** Certainement. Lorsque j'ai parlé de la désertification, c'était pour dire qu'elle constituait un problème très délicat et une grave menace. On peut la freiner et même l'inverser, mais c'est un processus coûteux qui exige des capitaux importants. Nous ne pouvons orienter l'aide au développement vers un seul objectif parce qu'il y a d'autres défis à relever, dont celui-là.

Le problème n'est pas insoluble. Nous avons des programmes de stabilisation des dunes, qui consistent à faire usage de méthodes assez simples sur le plan technologique pour semer des plantes qui peuvent croître en dépit de très faibles précipitations et qui peuvent empêcher la progression des dunes. Grâce à des recherches sur les semences et l'hybridation, la communauté internationale a créé des variétés d'arbres capables de survivre dans le désert avec très peu d'eau et qui peuvent continuer de pousser lorsque les précipitations sont un peu plus importantes.

Nous travaillons à la mise au point de techniques de culture combinant la sylviculture et l'agriculture qui font jouer aux arbres un rôle essentiel dans l'amélioration de l'agriculture.

Toutes ces techniques sont au point et nous investissons dans toutes, mais pas suffisamment. Il faudrait investir beaucoup plus. La situation est grave, mais pas désespérée.

**Le président:** Honorables sénateurs, l'ACDI est pour nous tous un sujet fascinant, mais comme le temps passe très vite, je vous demanderais de faire porter vos questions sur l'ACDI et les banques régionales de développement. Notre ordre de renvoi porte sur les établissements bancaires et financiers internationaux et le rôle que le Canada y joue.

**Le sénateur Frith:** La question que je voulais poser est vraiment secondaire. Elle n'a pas de rapport direct avec les banques.

**Le président:** Si elle est brève, posez-la, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Elle porte sur la différence qu'il y a entre les programmes et les projets. Ma question concerne la différence entre les programmes et les projets. C'est dans le contexte politique que l'aide internationale projette une image négative aux yeux du public. A-t-on vraiment tort de penser qu'une bonne partie de l'aide qui est confiée aux autorités des pays démunis ne franchit pas la première étape de tamisage et

[Text]

people. When you were describing the difference between "project" and "program", it struck me that "project" would be a little more—if I could use the word—corruption-proof than "program". Yet, you are tending more toward "program". A lot of the support for foreign aid would come in people's conception in terms of "project" rather than "program". Do you agree with that?

**Mrs. Catley-Carlson:** Mr. Chairman, that is exactly the point that we have to consider. Project aid is more easily verifiable, monitorable, evaluable, but you cannot do project assistance when there is a very severe debt problem. On many counts, it is desirable to do project aid, but particularly as the debt problem of a country becomes more severe, it becomes almost impossible to concentrate on this kind of assistance. One of the major downsides is the public understanding of this and willingness to support it. Where debt is of maximum severity, it is not possible to go on having nothing but project assistance.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, the witness has very skillfully brought my question more in order than it was when I posed it, by pointing out that it has a very definite effect on the debt situation.

**The Chairman:** Thank you, Senator Frith. Senator Bosa.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I was absent for approximately 15 minutes, so I am unaware if the questions I am going to put have been asked by my colleagues on the committee.

Could the witness comment on the impact the Baker Plan is going to have on the CIDA operations, since the Baker Plan encourages a stronger World Bank and a participation in the lending to debtor countries.

**The Chairman:** I would like to supplement that question by saying this: assuming the Baker Plan was adopted and Canada was to participate.

**Mrs. Catley-Carlson:** The Baker Plan is an approach which Canada has endorsed. Essentially, it says that the maximum condition for the recovery from the debt situation is growth. Rather than having simply compression as an instrument of getting out of current account difficulties, developing countries and debtor countries must be enabled to grow. Canada has endorsed the objectives of the Baker Plan because we have long felt that, in conditions of development, in conditions of growth and expansion, countries would be enabled to play a better part in their own development, be better traders, and be able to trade their way out of a debt situation. How does this affect CIDA? Well, one way in which this has affected all development programs is that there is more of a tendency to look at programming in developing countries, taking into account the debt situation, the balance of payments situation and the overall economic management of that particular country.

[Traduction]

qu'elle est accaparée par ces autorités ou par la classe politique, au lieu de se rendre jusqu'à la population, à laquelle elle est destinée? Lorsque vous avez évoqué la différence entre les «projets» et les «programmes», j'ai eu l'impression que les projets étaient un peu plus à l'abri de la corruption que les programmes. Pourtant, vous avez tendance à entreprendre plus de programmes que de projets. La population canadienne serait plus favorable à l'aide internationale sous forme de projets plutôt que de programmes. Êtes-vous d'accord avec moi sur ce point?

**Mme Catley-Carlson:** Monsieur le président, c'est bien cette question que nous devons trancher. L'aide sous forme de projets est plus facile à vérifier, à contrôler et à évaluer, mais il n'est pas possible d'y recourir lorsqu'on doit faire face à un très grave problème d'endettement. Dans bien des domaines, la formule de l'aide sous forme de projets est opportune, mais lorsque le problème d'endettement d'un pays démuné devient très grave, on se trouve pratiquement dans l'impossibilité de recourir à ce genre d'assistance. La difficulté, c'est que le public comprend mal cela et qu'il n'est pas favorable aux programmes. Lorsque le problème de la dette est très grave, il est impossible de fonctionner uniquement avec des projets.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, notre témoin a très judicieusement élucidé le problème en insistant sur le fait qu'il était directement lié à celui de la gravité de l'endettement.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Frith. A vous, sénateur Bosa.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, je me suis absenté pendant une quinzaine de minutes; je ne sais donc pas si les questions que je voudrais poser ont déjà été abordées par un de mes collègues du comité.

Le témoin pourrait-il nous parler des conséquences du plan Baker pour les activités de l'ACDI, dans la mesure où ce plan favorise un renforcement de la Banque mondiale et une participation plus grande aux prêts accordés aux pays débiteurs.

**Le président:** Permettez-moi de compléter votre question de la façon suivante: à supposer que le plan Baker soit adopté et que le Canada y participe.

**Mme Catley-Carlson:** Le plan Baker a reçu l'appui du Canada. Il affirme essentiellement que la condition essentielle à la résorption de l'endettement est la croissance. Au lieu de miser uniquement sur les compressions pour résoudre les problèmes de balance des paiements, il faudrait permettre une certaine croissance aux pays en développement et aux pays débiteurs. Le Canada appuie les objectifs du plan Baker, car il estime depuis longtemps qu'en accordant aux pays défavorisés de bonnes conditions de développement, de croissance et d'expansion, on leur permettrait de mieux prendre en charge leur propre développement, on ferait d'eux de meilleurs partenaires commerciaux et on leur permettrait de négocier la résorption de leur dette. Voyons maintenant quelles seraient les conséquences de ce plan pour l'ACDI. Tout d'abord, pour tous les programmes de développement, on a tendance à organiser les programmes dans les pays en développement en tenant compte de l'endettement, de l'état de la balance des



[Text]

CIDA is very much a part of this, and in many African countries—for example, Kenya, Zambia, Ghana, Tanzania—our programs are very much keyed to the developments that are taking place and discussions with the IMF and the World Bank. We have been supportive of programs of reform in those countries. In the case of Ghana, for example, we have said directly to them: “We know that if you take on this program of reform it will cost you. Your food prices are going to shoot up, and in the urban areas that is going to be very destabilizing. So, we will put in some food aid and help you out over this very difficult period.”

This was done hand in glove with the IMF and the World Bank.

So, in a number of countries we are co-operating with the major institutions on a daily basis and a weekly basis to find out what is the most sensible intervention.

We subscribe to, if you wish, both the carrot and the stick methodology. We find the carrot is a better methodology in that we have tried to say to a number of countries: “If you get your house in order, if you put together a program of economic stabilization and better policy measures, we will be there with a little extra, a little supplementary.” In a couple of cases we have used the stick methodology and have said: “If you do not get your house in order, if you do not conclude some kind of a stabilization agreement with the IMF, why should we put Canadian taxpayers’ money into a situation where the economic chaos is such that the overall result is negligible?”

So, we have used the stick on a number of occasions to say that we are not going to contribute any more of the Canadian taxpayers’ moneys to those situations.

The Baker Plan envisages doing more of this in more countries, particularly in the Part II countries. We are not at all adverse to this. In fact, we have already been doing this in a number of countries—that is, co-operating with the countries, with the IMF and with the World Bank. As their co-operation improves, the World Bank and the IMF, I think, will start to get better road maps of the current situation.

**Senator Bosa:** I do not know whether this question is fair, but if you were a member of the committee, what would your prominent recommendation be? I am not asking you for a whole series of recommendations.

**Senator Frith:** On CIDA?

**Senator Bosa:** No, on the study we have undertaken.

**Mrs. Catley-Carlson:** My minister is today announcing a program of Africa 2000. Africa is very much in our minds, so let me try to answer from an African standpoint.

[Traduction]

paiements et de la gestion économique globale du pays considéré.

L'ACDI participe pleinement à cette nouvelle tendance, et dans de nombreux pays d'Afrique, le Kenya, la Zambie, le Ghana et la Tanzanie, nos programmes sont en prise directe sur l'évolution de la situation et nous sommes en contact avec le FMI et la Banque mondiale. Nous avons apporté notre soutien à des programmes de réforme mis en œuvre dans ces pays. Au Ghana, par exemple, nous avons dit aux autorités: «Nous savons que la mise en œuvre de ce programme de réforme va constituer pour vous une rude épreuve. Le prix de vos denrées alimentaires va monter, ce qui risque de causer de graves perturbations dans les zones urbaines. C'est pourquoi nous allons vous accorder une assistance alimentaire pour vous aider à traverser cette période très difficile.»

C'est ce que nous avons fait, en coopération avec le FMI et la Banque mondiale.

Ainsi, dans un certain nombre de pays, nous collaborons quotidiennement ou par des rencontres hebdomadaires avec les grandes institutions pour déterminer le meilleur mode d'intervention.

En un sens, nous utilisons à la fois les méthodes de la carotte et du bâton. Nous préférons la méthode de la carotte dans la mesure où nous estimons que si ces pays font le ménage chez eux et qu'ils mettent en place un programme de stabilisation de l'économie et de meilleures mesures de gestion des affaires publiques, nous pourrions intervenir pour leur fournir un petit supplément. Dans quelques cas, nous avons utilisé la méthode du bâton en disant: «Si vous refusez de faire le ménage et de conclure une sorte d'accord de stabilisation avec le FMI, pourquoi faudrait-il consacrer de l'argent des contribuables canadiens à une situation caractérisée par un chaos économique tel que le résultat de l'opération sera de toute façon négligeable?»

Nous avons donc utilisé la méthode du bâton à quelques reprises en disant qu'il n'était plus question de consacrer l'argent des contribuables canadiens à des situations de ce genre.

Le plan Baker préconise la méthode du bâton dans un plus grand nombre de pays, notamment dans ceux de la Partie II. Nous n'avons rien contre cette tendance. Nous avons déjà utilisé la méthode dans un certain nombre de pays en coopérant à la fois avec ces pays, avec le FMI et avec la Banque mondiale. Grâce à l'amélioration de leur coopération, la Banque mondiale et le FMI devraient avoir une meilleure perception de la situation réelle.

**Le sénateur Bosa:** Je ne sais pas si ma question est légitime, mais si vous étiez membre de ce comité, quelle serait votre principale recommandation? Je ne vous demande pas de me fournir une série de recommandations.

**Le sénateur Frith:** Concernant l'ACDI?

**Le sénateur Bosa:** Non, sur l'étude que nous avons entreprise.

**Mme Catley-Carlson:** Mon ministère annonce aujourd'hui un programme Afrique 2 000. Nous nous intéressons beaucoup à l'Afrique, alors je vais tout d'abord répondre en ce qui concerne l'Afrique.



## [Text]

We have an institution in the form of the IMF which has worked out a prescription for helping countries get their current accounts back in balance. The prescriptions are often not very pleasant because the situation does not admit to anything else; countries don't go to the IMF because they have options, they go because they are running out of options. They will not be able to import, pay their bills or get any more credit so, therefore, these are very difficult prescriptions.

We have, in the World Bank, an institution which is the *primus inter pares* in terms of working out projects and working out sensible policies within sectors. What we do not have is something that links the two of those together in the sense that one could get the prescription for bringing one's cheque book into balance and the rather difficult measures that may be needed to do that. Then you have a series of prescriptions for different sectors on how to get through the next five to ten years.

I do think that we need a more consolidated and coordinated series of measures to help, particularly the small economies of Africa, move through the period somewhere between when they get their current account balance in place and an international investment program in place to which there is wide subscription.

The current account balance adjustment is very difficult and involves things like massive currency devaluations and food prices shooting up. One of the principal results is that the government becomes very shaky. One of the ways around this is that, if the government is truly committed to that kind of program, to have some indications that things are going to get better. Another way is by making sure that adjustment programs take into account the most vulnerable groups in the country.

If I can divert for a moment; in the Second World War the nutritional status of the United Kingdom improved even though there was a system of rationing and even though most imports were cut way back because special attention was paid to pregnant women, to the elderly and to the young. Some people say that was also because sugar was cut back. But the nutritional status actually improved because, at the same time as there were drastic compression measures, there were also programs designed for particular groups within countries. There is no reason why the international community cannot also do this. While we are cutting back, while we are investing, particular attention—and I am not talking about high-priced mechanisms; I am talking about low-priced mechanisms—must be paid to the vulnerable groups within a society.

So, yes, you have the macroeconomic conditions, yes, you have a long-term investment plan, but you also have a positive program that is looking after some of the members of the society who are going to be exposed to the severity of these measures, and that will help increase the stability of governments. Without stable governments you are not going to go anywhere anyway.

**Senator Bosa:** Could you tell us, since we contribute .5 per cent of our gross national product to foreign aid, where we

## [Traduction]

L'institution du FMI a élaboré une formule visant à aider les pays à rééquilibrer leur balance des paiements. Les ordonnances de ce genre sont souvent assez désagréables, car elles ne comportent aucune autre issue; les pays s'adressent au FMI parce qu'ils n'ont plus d'autre possibilité, ayant déjà épuisé toutes celles qui s'offraient à eux. D'après cette ordonnance, ils n'auront plus la possibilité d'importer ni de recourir de nouveau au crédit; il s'agit donc d'une ordonnance très sévère.

Quant à la Banque mondiale, elle constitue l'outil par excellence en ce qui concerne l'élaboration des projets et des mesures adaptées à chaque situation. Ce qu'il nous faudrait, c'est une institution qui fasse le lien entre le FMI et la Banque mondiale, et qui pourrait donc établir une ordonnance destinée à rééquilibrer les comptes et préconisant les mesures radicales à mettre en œuvre pour y parvenir. Actuellement, on a toute une série d'ordonnances pour différents secteurs concernant les orientations à prendre au cours des cinq ou dix prochaines années.

Je pense que nous avons besoin d'une meilleure coordination pour aider notamment les pays d'Afrique dont l'économie est la plus faible jusqu'au moment où ils auront équilibré leur balance des paiements et où ils pourront bénéficier d'un programme international d'investissement auquel pourront largement souscrire tous les autres pays.

Le rééquilibrage de la balance des paiements pose un problème très difficile, car il nécessite des mesures draconiennes, notamment des dévaluations massives et une flambée des prix des denrées alimentaires, ce qui fait très peur aux autorités locales. En revanche, si un gouvernement s'engage fermement à appliquer ce genre de programme, les chances d'amélioration sont certaines. On peut par ailleurs veiller à ce que les programmes de rajustement tiennent compte des groupes les plus exposés de la société.

Je voudrais vous citer un exemple: au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'hygiène nutritionnelle s'est améliorée au Royaume-Uni malgré le rationnement et malgré l'interruption de la plupart des importations, grâce à l'attention particulière accordée aux femmes enceintes, aux personnes âgées et aux enfants. Certains prétendent que cette amélioration était également due à la disparition du sucre. En tout cas, l'hygiène nutritionnelle s'est améliorée, car parallèlement aux mesures de restriction draconiennes, on a mis en place des programmes destinés à certains groupes particuliers de la société. Rien ne s'oppose à ce que la communauté internationale reprenne cette formule. Parallèlement aux restrictions et aux investissements, il faudrait accorder une attention particulière aux groupes les plus exposés de la société, en mettant en place des dispositifs peu coûteux pour leur venir en aide.

Nous avons donc des conditions macro-économiques, un plan d'investissement à long terme, mais il faut également prévoir un programme positif consacré aux éléments de la société qui risquent le plus de souffrir de la sévérité des mesures mises en œuvre, et qui va favoriser la stabilité des gouvernements en place. Sans cette stabilité du pouvoir politique, aucun progrès n'est possible.

**Le sénateur Bosa:** Nous consacrons 0.5 pour cent de notre produit national brut à l'aide extérieure; pouvez-vous nous dire

[Text]

stand *vis-à-vis* the other six most industrialized countries in the world as far as contributions are concerned?

**Mrs. Catley-Carlson:** About the middle of the pack. We are behind the Scandinavian countries, the Netherlands and France; we are a little ahead of Germany and Japan, and considerably ahead of the United States and Switzerland.

**The Chairman:** And the Americans take exception to that because they tend to lock their military aid into their foreign aid.

As far as the EDC is concerned—and I do not know what the total amount is—generally speaking, those are business-like loans and will be paid out. There is every good reason to think they will be paid. That is not something we need to discuss too much in the context of today's considerations.

Insofar as the IMF and the Regional Development Banks are concerned, we are presently giving 20 per cent to the four Regional Development Banks.

**Mrs. Catley-Carlson:** And to the World Bank.

**The Chairman:** Do the Regional Development Banks not come under the World Bank?

**Mrs. Catley-Carlson:** They are independent organizations. There is a high level of co-operation. Jurisdictionally, the Department of Finance is responsible for the World Bank and CIDA is responsible for the Regional Development Banks.

**The Chairman:** Of the total aid you are speaking of, about 20 per cent goes to the four Regional Banks plus the World Bank? The multilateral aid, which is 5 per cent, goes where?

**Mrs. Catley-Carlson:** That goes to the United Nations family, which includes UNICEF, UNDP and the UN Fund for Population Activities, also to the Commonwealth, also to the Francophonie and for agricultural research.

**The Chairman:** So that does not have a real bearing on our debt situation?

**Mrs. Catley-Carlson:** It does in the sense that it increases the capacity of developing countries to develop and improve their own situations.

**The Chairman:** A little more obscure. You, and I think quite properly, point out—as other witnesses have—that mere compression is not going to see all of this debt repaid, at least in your opinion, as well as in the opinion of many people. Therefore, we have to look at increasing growth of the Baker Plan to get this going. The Baker Plan is going to require more money; there is a limit.

I hesitate, in some way, to put this question to you because it is awfully difficult for you, I would think to be too enthusiastic about it, but if there is a finite amount of money available from Canada, to what extent do you think that an increase of the portion of the pie available for the development banks would further encourage that type of growth as opposed to the other aid programs? Would it not be, if the Baker Plan were adopted and Canada participated, that we would have to

[Traduction]

comment nous nous classons sur ce point par rapport aux contributions des six autres pays les plus industrialisés?

**Mme Catley-Carlson:** Nous sommes à peu près au milieu de l'échelle. Nous arrivons derrière les pays scandinaves, les Pays-Bas et la France, mais un peu en avant de l'Allemagne et du Japon, et très en avant des États-Unis et de la Suisse.

**Le président:** De surcroît, le cas des États-Unis est particulier puisqu'ils intègrent leur aide militaire à leur aide extérieure.

En ce qui concerne la SDE, je ne connais pas le montant total des prêts, mais de façon générale, il s'agit de prêts de type commercial qui seront remboursés. Tout porte à croire qu'ils vont être remboursés. Nous n'avons pas vraiment à débattre de cette question aujourd'hui.

En ce qui concerne le MFI et les banques de développement régional, nous consacrons actuellement 20 pour cent de notre aide globale aux quatre banques de développement régional.

**Mme Catley-Carlson:** Et à la Banque mondiale.

**Le président:** Les banques de développement régional ne relèvent-elles pas de la Banque mondiale?

**Mme Catley-Carlson:** Il s'agit d'organismes indépendants. On note une grande coopération entre les différents éléments. Du point de vue des compétences, le ministère des Finances s'occupe de la Banque mondiale et c'est l'ACDI qui s'occupe des banques de développement régional.

**Le président:** Sur l'ensemble de l'aide dont vous parlez, 20 pour cent environ vont aux banques régionales et à la Banque mondiale? Où va donc l'aide multilatérale, qui est de 5 pour cent?

**Mme Catley-Carlson:** Elle est acheminée par l'intermédiaire des Nations unies, qui comprennent l'UNICEF, le PNUD, le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population, ainsi que par le Commonwealth, la Francophonie et la recherche agricole.

**Le président:** Ça n'a donc pas d'effet réel sur notre problème d'endettement.

**Mme Catley-Carlson:** Si, dans la mesure où cette aide améliore la capacité des pays en voie de développement à redresser leur situation.

**Le président:** C'est un peu moins clair. Vous avez dit très justement, comme d'autres témoins, que de simples restrictions ne suffiront pas à assurer le remboursement de toutes nos créances; c'est du moins notre avis, et l'avis de bien des gens. Nous devons donc envisager une expansion du plan Baker, pour obtenir ce remboursement. Le plan Baker va nécessiter davantage d'argent; or, les ressources sont limitées.

J'hésite un peu à vous poser cette question, car c'est très difficile, pour vous, de vous prononcer, mais si l'on fixe une limite aux fonds que peut fournir le Canada, dans quelle mesure une augmentation de la partie de ces fonds consacrés aux banques de développement serait-elle susceptible de favoriser le type de croissance recherchée par rapport aux autres programmes d'aide? Si le plan Baker est adopté et que le Canada y participe, ne faudrait-il pas accorder plus de 20p. 100 aux banques de développement?



[Text]

increase the blue portion here from 20 per cent to some higher percentage point?

**Mrs. Catley-Carlson:** No, Mr. Chairman, that is not necessarily so. A more important series of indicators to watch would be the amount of project aid versus program aid—and that can be equally the case for any of the development instruments, the regional banks, as well as CIDA.

It could be, for example, that what was needed to promote growth in a country would be to increase its own energy production internally. That could be done by a regional bank, by the World Bank, or by CIDA. So, the major differences that you get within these institutions is not their capacity to contribute to the objectives you have just mentioned, it is more that you increase the degree of international, as opposed to national, management over the funds by moving it from the bilateral, or government-to-government section, into the international, but you don't, necessarily, change the quality or direction of the projects that are taken up.

**The Chairman:** I see. So that if the world community were prepared to embrace the Baker Plan, for instance, and say, "Yes, we must go for more growth, this is not going to be repaid any other way,"—and this, with a combination of write downs, or whatever else might well happen from the commercial banks point of view, and forgiving debt in Africa, and for things of this sort, which all be part of the package—and if the Baker Plan required more money into the regional banks, you could take from our other portion of the aid pie and put a little more in there without adversely affecting the quality of total Canadian aid.

**Mrs. Catley-Carlson:** Well, you would certainly cut down on the identification.

**The Chairman:** Yes, you would cut down on the identification, I understand that. But am I not correct that, if Baker were to succeed, it would be more likely to succeed through the regional banks than directly?

**Mrs. Catley-Carlson:** I don't think so. The essence of the Baker Plan initiative is that money has to be available for countries that have come to a sound economic management scheme, that it has to be in fairly liquid form, and that it has to be in areas where there is a general agreement it contributes to growth. You can do that through a regional bank or you can do that through a bilateral program; there is no particular difference.

**The Chairman:** Administratively, would it not be more difficult? If the industrialized nations that have the money get together on the Baker Plan and say, "We will see this plan funded to \$35 billion," I think it is that the Baker Plan contemplates—and that is a mixture of private banks and so on, I understand, and many witnesses have said that, of course, is only a third enough—would that \$35 billion not be more easily forthcoming, and the objectives more easily promoted, through the regional banks than trying to get so many countries to agree on individual projects that would fit within the norm, or would fit within the objectives of the program?

[Traduction]

**Mme Catley-Carlson:** Non, monsieur le président, les choses ne se passent pas forcément comme cela. Il faudrait s'intéresser davantage à certains indicateurs comme le montant des projets d'aide par rapport à celui des programmes, ou les montants consacrés aux différents instruments de développement, aux banques régionales et à l'ACDI.

Il se pourrait, par exemple, qu'on ait besoin, pour promouvoir la croissance dans un pays, d'augmenter sa production intérieure d'énergie. On pourrait alors faire appel à une banque régionale, à la Banque mondiale ou à l'ACDI. Ainsi, la principale différence entre ces institutions, ce n'est pas leur capacité de contribuer à la réalisation des objectifs mentionnés, c'est plutôt le caractère international ou national de la gestion des fonds, selon que l'on passe des rapports bilatéraux, de gouvernement à gouvernement, aux rapports internationaux, mais cela ne modifie pas nécessairement la qualité ou l'orientation des projets entrepris.

**Le président:** Je vois. Donc, si la communauté mondiale était disposée à appuyer le plan Baker et à miser sur la croissance comme unique solution pour obtenir des remboursements, si l'on procédait par ailleurs à certaines réductions ou à d'autres mesures dans le domaine des banques commerciales, si on renonçait à certaines créances en Afrique, par diverses mesures prévues dans cette formule globale, et si le plan Baker nécessitait une augmentation des fonds mis à la disposition des banques régionales, on pourrait modifier l'agencement de l'aide canadienne sans en altérer la qualité.

**Mme Catley-Carlson:** On pourrait certainement opérer des réductions en matière d'identification.

**Le président:** Certainement. Mais si l'on veut assurer le succès du plan Baker, ne vaudrait-il pas mieux passer par les banques régionales plutôt que de recourir à l'aide directe?

**Mme Catley-Carlson:** Je ne pense pas. Le principe essentiel du plan Baker, c'est qu'on puisse disposer de fonds pour les pays qui mettent en place de bonnes formules de gestion économique, que ces fonds présentent un certain caractère de liquidité et qu'ils soient destinés à des secteurs susceptibles de stimuler la croissance. Ces fonds peuvent être acheminés par une banque régionale ou transmis en vertu d'un programme bilatéral; il n'y a pas vraiment de différence.

**Le président:** Du point de vue administratif, ne serait-ce pas plus difficile? Si les pays industrialisés qui ont de l'argent appuient le plan Baker et y versent 35 milliards de dollars—je crois que c'est ce qui est prévu, grâce à une participation des banques privées, etc., et je crois savoir, comme l'ont dit de nombreux témoins, que ce montant ne représentera que le tiers de la somme nécessaire—est-ce que ces 35 milliards de dollars ne seraient pas plus immédiatement disponibles au service des objectifs visés s'ils sont transmis par des banques régionales, plutôt que s'il faut attendre que plusieurs pays conviennent de projets individuels correspondant aux normes fixées ou aux objectifs du programme?



[Text]

**Mrs. Catley-Carlson:** Well, the difficulty with that goes back to the anecdote which I recited earlier: If you put more money in the regional banks, you are then asked when you are going to contribute.

The Baker Plan envisages four steps: Those taken by developing countries themselves, those taken by commercial banks, those taken by multilateral regional institutions and those taken by donors. If you move some out of one pot, you have less wherewithal to put it into another.

**The Chairman:** Quite so. Yes, which is the essence of my question. I was left with the impression that if the Baker Plan were to go ahead and we were to participate fully, that might result in this blue piece of the pie expanding at the expense of some of the others, but you say not necessarily.

**Mrs. Catley-Carlson:** Not necessarily, Mr. Chairman. Let me give you an example in which case it would.

If a country were not eligible for Canadian bilateral assistance for some reason and a regional bank wished to have a stabilization program, and if Canada wanted to contribute to that country's stabilization program, it would probably have to be through our membership in a regional bank.

**The Chairman:** Yes. The pink part of the pie here, not too much of that is available to some of the larger debtor countries.

**Mrs. Catley-Carlson:** Not to the larger ones.

**The Chairman:** Brazil, for instance, or something of that sort.

**Mrs. Catley-Carlson:** That's right.

**The Chairman:** So if you are going to say, "To solve this enormous debt problem in the world we are going to go with the Baker Plan, including Brazil," and so on, then there would probably be a larger portion go into the regional banks.

**Mrs. Catley-Carlson:** In that sense, when you get down to country specifics, you are quite correct because in the case of the Inter-American Development Bank, for example, the four largest borrowers from it are not Canadian aid recipients.

**The Chairman:** They're not eligible for Canadian ordinary assistance.

**Mrs. Catley-Carlson:** Yes, that's right. In that sense, yes. When you are looking at Africa, you are probably more likely to find the wherewithal to contribute to Baker Plan initiatives in the bilateral program than you might in the African Development Bank.

**The Chairman:** That I quite understand, because there is very little commercial debt in Africa, or comparatively little.

**Mrs. Catley-Carlson:** I think it would be more because the African Development Bank is not really set up to do policy analysis and sectoral work, if, indeed, the members wished it to do so at all. Therefore, you would probably find that you could

[Traduction]

**Mme Catley-Carlson:** Ce problème nous ramène à l'anecdote que j'ai signalée tout à l'heure. Si vous mettez plus d'argent dans les banques régionales, on va vous demander à quel moment vous allez effectuer vos contributions.

Le plan Baker envisage quatre catégories de mesures: celles que devront prendre les pays en voie de développement, celles qui sont réservées aux banques commerciales, celles qui sont confiées aux institutions régionales multilatérales, et enfin celles qui seront prises en charge par des donateurs. Si vous faites passer certaines mesures d'une catégorie à une autre, vous avez moins d'argent à y consacrer.

**Le président:** Exactement, et c'est là le fond de ma question. J'ai eu l'impression que si le plan Baker est mis en œuvre et que nous y participons pleinement, il se pourrait que la partie bleue du schéma prenne de l'expansion au détriment des autres parties, mais vous dites que ça ne sera pas nécessairement le cas.

**Mme Catley-Carlson:** Pas nécessairement, monsieur le président. Ça pourrait être le cas dans l'exemple suivant:

Prenons le cas d'un pays qui, pour quelque raison, n'aurait pas droit à l'aide bilatérale canadienne et dans lequel une banque régionale souhaiterait mettre en place un programme de stabilisation; si le Canada veut contribuer à ce programme de stabilisation, il devra sans doute le faire par l'intermédiaire de sa participation à la banque régionale.

**Le président:** En effet. Les fonds représentés par cette partie rose ne sont pas accessibles à certains des plus grands pays endettés.

**Mme Catley-Carlson:** Les plus grands pays n'y ont pas droit.

**Le président:** Les pays comme le Brésil, par exemple.

**Mme Catley-Carlson:** C'est cela.

**Le président:** Par conséquent, si on entreprend de résoudre ce gigantesque problème d'endettement à l'échelle mondiale grâce au plan Baker, en y intégrant le Brésil, etc., il faudra sans doute verser davantage aux banques régionales.

**Mme Catley-Carlson:** En ce sens, si on tient compte des particularités de chaque pays, c'est tout à fait exact, car si l'on prend, par exemple, le cas de l'Inter-American Development Bank, ses quatre plus gros emprunteurs ne sont pas des bénéficiaires de l'aide extérieure du Canada.

**Le président:** Ils n'ont pas droit à l'aide ordinaire du Canada.

**Mme Catley-Carlson:** C'est exact. Dans le cas de l'Afrique, c'est sans doute davantage dans le programme bilatéral que dans la Banque africaine de développement qu'on va trouver le montant de la contribution aux initiatives du plan Baker.

**Le président:** Je comprends cela, car il y a relativement peu de dette de nature commerciale en Afrique.

**Mme Catley-Carlson:** C'est sans doute davantage parce que même si l'on voulait confier à la Banque africaine de développement une mission d'analyse ou de travail sectoriel, elle n'a pas véritablement été conçue pour cela. Par conséquent, il

[Text]

contribute more easily to Baker Plan initiatives in Africa through the bilateral program than through the regional banks.

**The Chairman:** Part of what lies behind my questioning is that while a solution to this problem is in part an aid problem and finding mechanisms to increase the economies of the Third World, there was also a problem for us—not so difficult when governments forego debt—namely that our private institutions cannot forego the enormous amount of debt they have out there without very serious consequences on the system. I am not saying that I am advocating that this be done at the expense of CIDA and our overall aid programs, but I am just trying to grasp what effect it might indirectly have if we felt that we had a finite amount of money to put into this problem and used more of it for the development banks than for direct aid, or bilateral aid. Wouldn't there be a tendency for some of that money to get off into countries we do not presently give our aid to, such as Brazil, and so on?

**Mrs. Catley-Carlson:** Yes, I think that is correct. And again, I would recall the magnitudes that if you took all Canadian aid to all countries in the world it would take three times that much just to pay back the commercial debt owed by Mexico.

**The Chairman:** Oh, I know, you are still only scratching the surface of the problem.

**Mrs. Catley-Carlson:** That's right. So, the magnitudes are enormously different. Because they are financial flows to the same countries, we tend to look upon them as being much of the same thing. The magnitudes are so different that it bears a lot of repetition.

**The Chairman:** Yes. Of course it becomes quite earth shaking when you think of these debts being, if I could use the term, "properly valued." Think of what it might do to the balance sheets of some of the western banks and institutions in the western world, which is going to have to be dealt with. That is most helpful to me. I would thank you for appearing before us this morning and would apologize for delaying you at the beginning of the meeting. On behalf of the committee, I wish to thank you for your presentation and your forthcoming answers to questions.

**Mrs. Catley-Carlson:** Thank you very much. I enjoyed our meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

serait sans doute plus facile de contribuer au plan Baker en Afrique par l'intermédiaire du programme bilatéral plutôt que par l'intermédiaire des banques régionales.

**Le président:** Je voulais dire notamment que même si la solution à ce problème consiste en partie à apporter de l'aide et à trouver des formules capables de consolider l'économie du Tiers monde, nous avons un autre problème, qui n'est pas si grave dans la mesure où les gouvernements peuvent renoncer à leurs créances, à savoir que nos institutions privées ne peuvent pas renoncer aux créances énormes qu'elles ont dans ces pays sans que leur geste ait de très graves conséquences pour l'ensemble du système financier. Je ne veux pas dire qu'il serait préférable de résoudre les difficultés aux dépens de l'ACDI ou de nos programmes d'aide, mais j'essaie de déterminer ce qui risque de se produire si nous estimons que compte tenu du montant global consacré au problème, il est préférable d'en consacrer davantage aux banques de développement qu'à l'aide directe ou à l'aide bilatérale et dans ce cas, n'y aurait-il pas un risque qu'une partie de cet argent soit acheminée vers des pays qui ne bénéficient pas actuellement de notre aide, comme le Brésil, etc.?

**Mme Catley-Carlson:** Oui, je pense que vous avez raison. Encore une fois, il faut tenir compte des proportions, et si l'on considère l'ensemble de l'aide canadienne à tous les pays du monde, il faudrait trois fois plus d'argent rien que pour rembourser la dette commerciale du Mexique.

**Le président:** Bien sûr, on ne fait actuellement qu'effleurer le problème.

**Mme Catley-Carlson:** C'est exact. Il s'agit donc de montants très différents. Comme ils concernent les mêmes pays, on a tendance à les considérer comme équivalents, mais ils sont tellement différents que le problème est loin d'être résolu.

**Le président:** C'est certain. Naturellement, si l'on envisage que ces dettes puissent être, si je puis dire, calculées à leur juste valeur, ça devient assez inquiétant. Imaginons ce que cela donnerait sur les bilans de certaines banques et institutions du monde occidental; il faudra bien résoudre le problème un jour. Tout cela me semble très utile. Je voudrais vous remercier d'avoir comparu devant nous ce matin et m'excuser de vous avoir fait attendre au début de la séance. Au nom du comité, je vous remercie de votre exposé et des réponses que vous nous avez fournies.

**Mme Catley-Carlson:** Merci beaucoup. J'ai beaucoup apprécié cette séance.

La séance est levée.



## APPENDIX "FA-11A"

## DEBT AND DEVELOPMENT

*Global Perspective*

Third World external debt now totals approximately \$890 B., of which \$27 B. (3.0%) is owed to Canada. \$345 B. (39%) is owed by 6 of the more developed countries (such as Brazil, Mexico, etc.). While these UMICs hold the highest proportion of the total debt the impact of the debt, in terms of debt servicing is often more onerous on the poorer developing countries which have limited export potential and are more sensitive to any natural disasters, commodity price drops, exchange rate fluctuations, interest rate increases, etc.

External debt of the Third World is of two basic types: concessional loans (ODA); and non-concessional loans (Other Official Flows (OOF)/private/commercial). In global terms ODA and concessional multilateral debt accounts for only 11% of total external debt of Third World countries. Non-concessional debt accounts for the remaining 89%. This split, however, varies dramatically among country categories and regions. Almost 40% of LLDC external debt is ODA related, with most of the LLDCs located in Africa. Only 3% of UMIC debt is attributable to ODA with the majority of LMICs and UMICs located in Latin America and the Caribbean.

It is the debt servicing requirements and the debt servicing capacity, not the total debt, which is of primary concern in assessing the impact on developing economies. Creditors are called upon to consider possible rescheduling, re-financing or an increase in flows when the capacity of a country to service its external debt becomes problematic.

*Current Reschedulings of Official Debt*

The forum through which most official debt reschedulings (ODA and OOF loans) have taken place has been through an *informal* club of industrial country creditors known as the Paris Club, traditionally convened in Paris and chaired by the head of the French Treasury. Since 1980 there have been only 2 cases where multilateral reschedulings of official debt have taken place outside of the Paris Club. Pakistan in 1981 and Turkey in 1980.

Between 1956 and 1979 there were 39 multilateral reschedulings of official debt involving 15 countries. Between 1980 and 1985 there have been 38 additional reschedulings involving 32 countries (9 African). Some reschedulings are now including previously rescheduled debt and this trend is expected to grow.

## APPENDICE «FA-11A»

## LA DETTE ET LE DÉVELOPPEMENT

*Aperçu général*

La dette extérieure du Tiers monde totalise aujourd'hui environ 890 milliards de dollars, dont 27 milliards (3 p. 100) ont été prêtés par le Canada. Trente-neuf pour cent (39 p. 100) de la dette du Tiers monde ont été contractés par 6 des pays plus développés, dont le Brésil et le Mexique. Bien que ces PRMS doivent la plus grande partie de la dette totale du Tiers monde, les conséquences de cette dernière, en termes d'obligations, sont souvent plus onéreuses pour les pays en développement plus défavorisés, dont les possibilités d'exportation sont limitées et qui sont davantage sensibles aux catastrophes naturelles, aux chutes de prix des biens, aux fluctuations des taux de change, aux augmentations des taux d'intérêt, etc.

La dette extérieure du Tiers monde est de deux sortes: les prêts à des conditions avantageuses (APD) et les prêts autres qu'à des conditions avantageuses (autres apports du secteur public (ASSP)-privé-commercial). Globalement, la dette découlant de l'APD et de l'aide multilatérale à des conditions avantageuses compte pour seulement 11 p. 100 du total de la dette extérieure des pays du Tiers monde. La dette découlant des prêts à des conditions non avantageuses compte pour les autres 89 p. 100. Ce partage fluctue toutefois énormément d'une catégorie de pays et d'une région à l'autre. Presque 40 p. 100 de la dette extérieure des PLMD découlent de l'APD, et soulignons que la majorité des PLMD sont situés en Afrique. Mentionnons par ailleurs que seulement 3 p. 100 de la dette des PRMS découlent de l'APD et que la plupart des PRMI et des PRMS sont situés en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Ce sont les exigences du service de la dette et la capacité de la rembourser, et non pas son total, qui sont de première importance pour l'évaluation de ses conséquences sur les économies en développement. Les créanciers sont invités à étudier les possibilités de rééchelonnement, de refinancement ou d'augmentation de leur apport lorsque la capacité d'un pays de rembourser sa dette extérieure pose un problème.

*Rééchelonnements actuels des dettes publiques*

Le forum par l'entremise duquel la majorité des rééchelonnements des dettes publiques (prêts APD et AASP) se sont effectués a été mis sur pied dans le cadre d'un club *informel* de créanciers de pays industrialisés connu sous le nom de Club de Paris, dont les membres traditionnellement se réunissent dans la Ville lumière et qui est présidé par le directeur du Trésor français. Depuis 1980, on ne signale que deux cas pour lesquels des rééchelonnements multilatéraux des dettes publiques se sont effectués à l'extérieur des cadres du Club de Paris: le Pakistan en 1981 et la Turquie en 1980.

Entre 1956 et 1979, il y a eu 39 rééchelonnements multilatéraux de dettes publiques impliquant 15 pays. Entre 1980 et 1985, il y a eu 38 autres rééchelonnements mettant en cause 32 pays, dont 9 États africains. Certains rééchelonnements incluent aujourd'hui des dettes antérieurement consolidées, une tendance qui devrait prendre de l'ampleur.



The Paris Club has *no* formal charter outlining rules, regulations, procedures, etc. Nevertheless, it has evolved conventions or practices to which its members adhere closely. A key convention is that the debtor country must have an IMF stabilization program in place as a precondition to rescheduling. Only in cases where the debtor is *not* an IMF member is this requirement waived (i.e. Poland, Cuba).

The final Paris Club agreement, or minute, which is signed by all parties provides *guidelines* for the creditors. It contains terms and conditions which vary from agreement to agreement but generally include the following: a consolidation period (which refers to that specific time-frame in which loans are to be rescheduled), the components of the rescheduling (which includes treatment of principle, interest and arrears), the portion of the consolidation amount required as a down payment and; the maturity and grace period of the rescheduling.

The Paris Club minute is *not* a legally binding document. The agreement only comes into effect legally as bilateral agreements are subsequently implemented. Individual bilateral agreements *can contain softer, but not harder terms*, than those in the Paris Club minute. The interest and fees on rescheduled debt are always determined separately by each individual creditor in the bilateral agreements, although there is an informal consensus at the Paris Club that ODA debt be rescheduled at the same rate as the original debt.

The general approach of the Paris Club is, first and foremost, to ensure that the *best* terms possible for the creditors as a group are negotiated with *no one* creditor receiving privileged treatment.

At *no time* in the past have Paris Club reschedulings reduced, refinanced, written-off or forgiven official debt obligations. Rather, they have postponed repayments due during a given period. These periods of repayment relief have to date been short, with one exception—Ecuador which successfully negotiated a Multi-Year Rescheduling Agreement (MYRA) in 1985.

Although the Paris Club has accepted the principle of MYRAs, the criteria for consideration has eliminated many prospective candidates. In terms of the Paris Club a MYRA is considered an instrument to accelerate a debtor country's return to the capital market, where no further reschedulings are foreseen. Economically the overall indicators need to be positive, with the debtor having built up an element of confidence in the international creditor community and its behaviour with creditors has been acceptable. In reality this usually means that UMICs and LMICs have the best chance of being considered for MYRAs.

CIDA itself does not participate in the actual Paris Club negotiations but is actively involved in the preparatory meet-

Le Club de Paris *ne s'est pas* donné de charte officielle qui définirait ses règles, ses règlements, ses procédures, etc. Les conventions et les pratiques du Club, auxquelles ses membres se conforment étroitement, ont cependant évolué. Mentionnons parmi les conventions d'importance du Club de Paris celle qui veut que le pays débiteur doive à titre de condition préalable à tout rééchelonnement instaurer un programme de stabilisation approuvé par le FMI. Seuls les pays débiteurs qui *ne sont pas* membres du FMI échappent à cette règle (la Pologne et Cuba par exemple).

La version finale de l'entente conclue à la réunion du Club de Paris, ou son procès-verbal, signée par toutes les parties, établit à l'intention des créanciers des *lignes directrices*. Le procès-verbal renferme des clauses et des conditions qui varient d'une entente à l'autre, mais qui généralement incluent ce qui suit: une période de consolidation (qui renvoie au délai particulier à l'intérieur duquel les prêts doivent être rééchelonnés), les composantes du rééchelonnement (qui stipulent le traitement de principe, l'intérêt et les arrérages), le pourcentage du montant de la consolidation exigé à titre de versement initial et l'échéance et la période de franchise du rééchelonnement.

Le procès-verbal du Club de Paris *n'est pas* un document exécutoire. L'entente conclue n'entre en vigueur légalement que quand les ententes bilatérales sont ultérieurement mises en œuvre. Les ententes bilatérales *peuvent renfermer des clauses plus souples, mais jamais plus sévères*, que celles du procès-verbal du Club de Paris. L'intérêt et les frais de la dette rééchelonnée sont toujours calculés séparément par chacun des créanciers dans les ententes bilatérales, même s'il y existe un consensus informel au sein du Club de Paris qui veut qu'une dette découlant de l'APD soit rééchelonnée au même taux que celui défini à l'origine.

L'approche générale du Club de Paris vise, d'abord et avant tout, à négocier les *meilleures* clauses possibles pour les créanciers en tant que groupe et à *éviter que l'un* d'entre eux ne bénéficie d'un traitement privilégié.

Les rééchelonnements du Club de Paris n'ont *jamais* par le passé entraîné la réduction, le refinancement, la radiation ni la libération d'une dette publique. Le Club a plutôt reporté les remboursements dus pendant une période donnée. Ces périodes pendant lesquelles un débiteur n'est pas tenu de rembourser ont jusqu'ici été brèves, sauf dans un cas, celui de l'Équateur, qui a négocié avec succès en 1985 un Accord de rééchelonnement pluriannuel (ARP).

Bien que le Club de Paris ait accepté le principe des ARP, les critères d'examen ont cependant éliminé nombre de candidats éventuels. Pour le Club de Paris, un ARP est un outil permettant d'accélérer le retour d'un pays débiteur sur le marché des capitaux, où aucun autre rééchelonnement n'est prévu. Économiquement, l'ensemble des indicateurs doit être positif, le débiteur doit avoir créé une certaine confiance au sein de la communauté internationale des créanciers et son comportement envers eux, avoir été acceptable. Dans les faits, cela signifie ordinairement que ce sont les PRMS et les PRMI qui ont les meilleures chances de négocier un ARP.

L'ACDI elle-même ne participe pas aux négociations comme telles du Club de Paris, mais prend activement part

ings prior to the Paris Club. At this stage CIDA indicates its concerns and the types of terms and conditions it considers appropriate for ODA loans.

*Outstanding ODA debt obligations and arrears due to Canada*

Prior to the recent announcements in the 1986 Budget, of an all-grant ODA program, the grant/loan split had already been predominantly grant oriented and thus the total outstanding CIDA loans have not been growing as rapidly as total ODA disbursements. In 1985/86 for example, the split was about 75%/25% in favour of grants.

At the present time, there are approximately 400 CIDA loans outstanding. There are seven types of loans with approximately 77% on terms of 0-10-50, 15% at 3-7-30 and 8% on other terms.

Total ODA debt outstanding to CIDA is now \$3.1 M. Total repayments due in 1986/87 are \$47.9 M. (excluding interest). We forecast that about \$11.0 M. will *not* be paid due to reschedulings or defaults. At the present time, the total amount in arrears is \$15.0 M. with at *least* half of this amount due to late payers or reschedulings. (About \$7.0 M. can be attributed to chronic non-payers. Some have stopped payment in anticipation of Paris Club Reschedulings (Morocco, Senegal). Others like Guyana and Nigeria have ceased to make payments and still others, like the EAC and Togo are awaiting expected ODA loan forgiveness). We project that arrears will increase to \$14.0 M. in 1987/88, with annual increases thereafter until at least 1990/91.

CIDA does not take the attitude of a collection agency. To encourage regular payments reminders are sent to the debtor country, the Canadian head of post may be instructed to make representation for when there are arrears and, occasionally, the bilateral program in the country may be altered somewhat to encourage repayments (Ghana). However, disbursements under old loans generally are continued as the contractual commitments (usually to Canadian companies) have already been made and there are generally acceptable reasons for delayed repayments. It should be noted that repayments are not made directly to CIDA, but rather to the Consolidated Revenue Fund (CRF). As Canadian ODA targets are set in net ODA terms, with an amount equivalent to forecast ODA debt repayments added to ensure net level is maintained, non-repayment of ODA to Canada has no impact on Canada's net ODA.

aux rencontres préparatoires aux réunions du Club. L'Agence, à cette étape, fait part de ses préoccupations et du genre de clauses et de conditions qu'elle considère appropriées pour l'adjudication de prêts au titre de l'APD.

*Obligations de la dette découlant de l'APD et arrérages dus au Canada*

Avant l'annonce récente faite dans le Budget 1986 d'un programme d'APD ne prévoyant que des subventions, le partage subventions-prêts penchait surtout en faveur des premières, de sorte que le total des arrérages sur les prêts accordés par l'ACDI n'augmentait pas aussi rapidement que celui des déboursés au titre de l'APD. En 1985-1986 par exemple, ce partage était d'environ 75 p. 100 pour les subventions et de 25 p. 100 pour les prêts.

À l'heure actuelle, le nombre de prêts en souffrance accordés par l'ACDI est d'environ 400. Il y a sept types de prêts, dont 77 p. 100 sont régis par la clause des 0-10-50, 15 p. 100 par celle des 3-7-30 et 8 p. 100 par d'autres.

Le total des arrérages sur les prêts au titre de l'APD dus à l'ACDI atteint aujourd'hui 3,1 milliards de dollars. Le total des remboursements dus en 1986-1987 atteint pour sa part 47,9 millions (intérêts exclus). Nous prévoyons que 11,0 millions à peu près *ne* seront *pas* payés en raison de rééchelonnements ou de manquements aux obligations. A l'heure actuelle, la somme totale des arrérages atteint 15,0 millions de dollars, dont *au moins* la moitié est attribuable à des retards de paiement ou à des rééchelonnements. (Environ 7,0 millions de dollars peuvent être attribués à de mauvais payeurs chroniques. Certains ont cessé de payer dans l'espoir d'obtenir des rééchelonnements du Club de Paris (c'est le cas du Maroc et du Sénégal). D'autres comme la Guyane et le Nigeria ont cessé de faire leurs versements et d'autres encore, comme les pays de la CAO et le Togo, espèrent que les créanciers renonceront au remboursement de leur dette découlant de l'APD, ce qui est fort probable). Selon nos prévisions, les arrérages passeront à 14,0 millions de dollars en 1987-1988, et par la suite augmenteront chaque année jusqu'en 1990-1991 au moins.

L'attitude de l'ACDI n'est pas celle d'une agence de recouvrement. Afin d'inciter les pays débiteurs à payer régulièrement, l'Agence leur adresse des rappels, donne instruction au chef de poste canadien de faire des démarches lorsqu'il y a arrérages et, à l'occasion, peut modifier dans une certaine mesure le programme bilatéral afin d'amener un État à rembourser (comme ce fut le cas avec le Ghana). A noter cependant que les sommes prévues aux termes d'anciens prêts continuent généralement à être versées étant donné que des engagements contractuels (ordinairement vis-à-vis de sociétés canadiennes) ont déjà été pris et que les raisons expliquant les retards à rembourser certaines dettes sont pour la plupart acceptables. Il faudrait aussi souligner que les remboursements ne sont pas directement faits à l'ACDI, mais plutôt au Fonds du revenu consolidé (FRC). Comme les objectifs canadiens en matière d'APD sont fixés en termes d'APD nette, et que les sommes en cause équivalent aux prévisions de la dette APD ajoutée afin de garantir le maintien du niveau net, les non-remboursements au Canada des sommes qui nous sont dues au titre de l'APD n'ont pas d'incidence sur l'APD nette du Canada.



While we recognize that the Third World debt problem is serious and affects the balance of payments situation of a given country, CIDA balance of payments assistance programs are *not* provided in the form of cash transfers. Generally, they are lines of credit for commodity assistance. Another BOP type of program which CIDA offers is food aid, which presently accounts for 20% of the bilateral assistance program. In the early 1980's an Emergency Balance of Payments Facility was used to facilitate quick disbursing support. Among those who benefitted were Turkey, Jamaica, Uganda and Sudan. However, this facility no longer exists.

### *Debt Situation in Africa*

#### *African perspective*

Two documents recently published by the African Heads of State and Government provide a useful general perspective. *Africa's Priority Programme for Economic Recovery 1986-1990* (APPER), which was adopted by the 21st session of the Assembly of Heads of State and Government of the Organization of African Unity in July 1985; and *Africa's Submission to the Special Session of the United Nations General Assembly on Africa's Economic and Social Crisis* which is being used as the basis for discussions at the upcoming UN Special Session.

Both documents note the rapidly escalating magnitude of the region's debt and the major debilitating effects that the debt servicing obligations are having on the African economies. For example, in relation to exports, Africa's total external indebtedness has more than doubled between 1974-1984. The region as a whole has had more than 32 debt reschedulings in a period of less than three years. *Net* external flows from all sources declined by about 28% between 1980-1984 while ODA flows have declined by about 9% over the same period. With the expiration of grace periods associated with recent reschedulings, and increased level of repayments particularly in relation to IBRD and IMF loans, increasing importation of essential goods and services, falling commodity prices and, declining external capital flows, the total debt-service payments are expected to rise from \$US 4.3B per year (1980/82) to over \$US 14.4B per year (1986-90).

#### *Canadian Perspective on ODA debt*

The Canadian position to date respecting external indebtedness of developing countries, including Africa, continues to be inline with that of the international creditor community: (1) Canada recognizes the importance for creditors to be sensitive to the problems facing Africa as a whole; (2) it supports an individual case-by-case review of a given country's economic situation with solutions tailored to needs, and; (3) it endorses

Même si nous admettons que la dette du Tiers monde constitue un problème grave et joue de façon néfaste sur l'état de la balance des paiements d'un pays donné, les programmes d'aide de l'ACDI au titre de la balance des paiements *ne* revêtent *jamais* la forme de transferts en espèces, mais plutôt, le plus souvent, d'ouvertures de crédits commerciaux. Mentionnons parmi les autres types de programme au titre de la BDP qu'offre l'ACDI l'aide alimentaire, qui représente actuellement 20 p. 100 du programme d'assistance bilatérale. Au début des années 80, un Centre d'urgence d'aide au titre de la balance des paiements a servi à accélérer le versement d'une assistance financière. Soulignons parmi les pays qui en ont bénéficié la Turquie, la Jamaïque, l'Ouganda et le Soudan. Ce centre n'existe cependant plus.

### *La dette actuelle de l'Afrique*

#### *Le point de vue africain*

Deux documents récemment publiés par les Chefs d'État et de gouvernement africains établissent une perspective globale intéressante. Ces documents sont le *Programme de priorités pour la relance économique de l'Afrique 1986-1990* (PPREA), adopté par la 21<sup>e</sup> session de l'Assemblée des Chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine en juillet 1985, et l'*Exposé de l'Afrique à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies sur la crise économique et sociale en Afrique*, qui sert actuellement de base aux discussions qui auront lieu à la prochaine Session extraordinaire de l'AG de l'ONU.

Les deux documents soulignent l'ampleur que prend rapidement la dette des pays africains et les principales conséquences que ce phénomène a sur leur économie. Au chapitre des exportations par exemple, l'endettement extérieur total de l'Afrique a plus que doublé entre 1974 et 1984. Plus de 32 rééchelonnements de dettes sont intervenus en moins de 3 ans sur l'ensemble du continent africain. L'aide extérieure *nette* en provenance de *toutes* sources a diminué d'environ 28 p. 100 entre 1980 et 1984, cependant que l'APD déclinait d'environ 9 p. 100 pendant cette même période. Avec la fin des périodes de franchise liées aux récents rééchelonnements, l'augmentation du niveau des remboursements, à la suite surtout de prêts de la BIRD et du FMI, de la hausse des importations de biens et de services essentiels, de la chute des prix des produits de base et de la diminution de l'apport extérieur en capital, le total des paiements au titre du service de la dette devrait passer de 4,3 milliards de dollars américains par année pendant la période s'échelonnant de 1980 à 1982 à plus de 14,4 milliards de dollars américains toujours annuellement durant celle comprise entre 1986 et 1990.

#### *Le point de vue canadien vis-à-vis de la dette découlant de l'APD*

La position du Canada vis-à-vis de l'endettement extérieur des pays en développement, y compris de ceux du continent africain, s'est jusqu'ici conformée à celle de la communauté internationale des créanciers: notre pays (1) reconnaît l'importance pour les créanciers de se montrer sensibles aux problèmes qui assaillent l'ensemble de l'Afrique, (2) est en faveur d'une étude cas par cas de la situation économique d'un pays



the notion that adjustment programs are important if sustainable economic recovery is to be achieved.

There are 15 countries in Sub-Saharan Africa which have ODA debt servicing obligations to Canada. The total CIDA exposure \$700. M. in loans with \$250. M. in repayments expected over the next 15 years. There are \$300. M. in outstanding loans for the rest of Africa.

Canada will no longer be adding to the Third World's debt burden as all future ODA will be extended on a grant basis. In 1978 Canada forgave the outstanding loans of 8 African LLDCs as part of a general policy to forgive all LLDC ODA debt to Canada (total of \$310. M.). Since then all CIDA projects in LLDCs have been on a grant basis, with most of those in Sub-Saharan LICs and LMICs also being on a grant basis. Canada continues to provide positive net ODA flows into all developing nations including all those in Africa. The situation, however, is changing where Other Official Flows and Private Flows are concerned.

The African Heads of Government have put forward a very specific list of recommendations for consideration at the upcoming UN Special Session on Africa. These include the following that relate to ODA:

(a) rescheduling debt be on a multi-year basis, with a *repayment period* of at least 15 years, a minimum *grace period* of 5 years, with the debt that follows rescheduling *not be at higher interest rates*;

(b) implementation of UNCTAD Resolution 165 (S-IX) on debt and development problems of developing countries which, *inter-alia*, calls on donors to adopt measures for the adjustment of the terms of past bilateral ODA loans to bring these in line with the currently prevailing softer terms, or other equivalent measures to increase the net flows of ODA to enhance the development efforts of these developing countries in the light of internationally agreed objectives of aid; and

(c) implementation of the provisions of Paragraph 17 of the Declaration annexed to the United Nations General Assembly Resolution 39/29, on the Critical Economic Situation in Africa, which *inter-alia*, calls for *total or partial conversion* by donors of ODA debts into grants (that is total or partial forgiveness).

With respect to these specific recommendations the present Canadian position is as follows:

(a) *extension of MYRAs*: Canada conducts ODA and OOF reschedulings in the context of the Paris Club. It supports and offers ODA MYRAs only when and if a country

donné et de solutions adaptées aux besoins, et (3) admet lui aussi l'idée que des programmes d'ajustement seront peut-être nécessaires pour soutenir la relance économique.

Quinze (15) pays africains situés au sud du Sahara doivent rembourser au Canada des sommes que leur a prêtées celui-ci au titre de l'APD. L'ACDI, qui leur a prêté 700 millions de dollars, devrait s'en voir rembourser 250 millions au cours des 15 prochaines années. Les prêts consentis au reste de l'Afrique et déjà échus atteignent, pour leur part, la somme de 300 millions de dollars.

Le Canada n'ajoutera plus au fardeau de la dette du Tiers monde puisque toute l'APD qu'il consentira désormais sera accordée sous forme de subventions. En 1978, nous avons renoncé au recouvrement des prêts consentis à 8 PLMD africains dans le cadre d'une politique générale de renonciation à toutes les dettes contractées au titre de l'APD vis-à-vis du Canada par les PLMD (au total 310 millions de dollars). Depuis lors, tous les projets de l'ACDI dans les PLMD ont été réalisés à partir de subventions, y compris la majorité de ceux mis en branle dans les PRI et les PRMI africains situés au sud du Sahara. Le Canada continue à fournir une APD nette positive à tous les pays en développement, y compris à la totalité des États africains considérés tels. La situation est cependant en train de changer aux niveaux des autres apports du secteur public et privé.

Les Chefs de gouvernement africain ont dressé une liste de recommandations qu'ils soumettront pour étude à la prochaine Session extraordinaire de l'AG des Nations-Unies sur l'Afrique. Ces recommandations prévoient entre autres au chapitre de l'APD ce qui suit:

a) un rééchelonnement des dettes sur plusieurs années, des *périodes de remboursement* d'au moins 15 ans, des *périodes de franchise d'au moins 5 ans*, et des taux d'intérêt après rééchelonnements qui ne seront pas supérieurs à ceux en vigueur initialement;

b) l'application de la résolution 165 (S-IX) de la CNUCED aux problèmes de la dette et du développement des pays en développement qui, *entre autres*, invite les pays donateurs à adopter des mesures qui permettront d'ajuster les clauses des prêts bilatéraux au titre de l'APD antérieurement consentis de façon à les marier à celles plus souples actuellement en vigueur, ou d'autres mesures équivalentes qui permettront d'accroître les apports nets au titre de l'APD afin d'appuyer les efforts de développement de ces pays compte tenu des objectifs en matière d'aide dont la communauté internationale a convenu, et

c) l'application des dispositions du paragraphe 17 de la Déclaration annexée à la Résolution 39/29 de l'Assemblée générale des Nations-Unies sur la gravité de la situation économique du continent africain qui, *entre autres*, prie les pays donateurs de convertir *en totalité* ou *en partie* les dettes découlant de l'APD en subventions, c'est-à-dire de renoncer en totalité ou en partie à leur recouvrement.

La position du Canada vis-à-vis de ces recommandations est actuellement la suivante:

a) *ARP*: Le Canada procède à des rééchelonnements des remboursements aux titres de l'APD et des AASP dans le cadre du Club de Paris. Il n'accepte de signer des ARP pour

presents itself at this forum and there is a consensus agreement to extend a MYRA.

(b) *"soft" terms for debts*: Existing Canadian ODA loans are now almost all on terms of 0-10-50 with no new ODA loans being given. Although other terms exist these have seldom been extended to Sub-Saharan African countries. Harder terms have been extended to "other" more advanced African countries on occasion. (OOF's, on the other hand, continue to be extended at commercial or near commercial rates but with most sub-Sahara countries "off cover" at the present time).

(c) *retroactive conversion of ODA loans to grants*: Canada has not entertained such action for country categories other than LLDCs.

### *Possible Forms of ODA Debt Relief*

There are three main forms of foreign debt relief: rescheduling debt (or provision of a moratorium) provision of additional financial assistance to cover debt servicing needs and; debt forgiveness.

With the exception of the forgiveness of LLDC debt by most donors in 1977 most debt relief to date has been in the form of rescheduling on a case-by-case basis within the Paris Club context. It has now reached a stage where previously rescheduled debt is being rescheduled a second or third time.

Most recent international initiatives by donors have suggested some form of refinancing of debt (i.e. subsidizing interest rates or providing additional funds with appropriate conditionality to assist debtor countries to meet current debt servicing obligations). The Baker proposal provides for this type of debt relief.

In addition however at least one donor country has gone beyond the refinancing and rescheduling perspective. In direct response to the 1977 international initiative on retroactive terms adjustment (ODA debt forgiveness) Britain has, in addition to LLDC ODA loan forgiveness, forgiven the debt of 8 LICs: Egypt, Ghana, Kenya and Mozambique in Africa (L205.M); and India, Indonesia, Pakistan and Sri Lanka in Asia. (L578.M). Germany has introduced a scheme of debt interest payment write-off, again under certain conditions, which appears to be a form of partial forgiveness. Finally, another donor has also indicated to us that it is in the process of developing "a scheme" to use ODA to service debt under certain conditions.

le remboursement de dettes découlant de l'APD que lorsqu'un pays se présente lui-même à ce forum et uniquement s'il y a consensus en faveur d'un ARP;

b) *«assouplissement» des clauses de remboursement des dettes*: Les prêts actuels du Canada au titre de l'APD sont aujourd'hui presque tous régis par la clause 0-10-50, cependant que notre pays n'accorde plus présentement de prêts à ce même titre. Bien qu'il existe d'autres clauses, ces dernières ont rarement été appliquées à des pays africains situés au sud du Sahara. Des clauses plus sévères ont été à l'occasion appliquées à «d'autres» pays africains plus développés. (Des prêts au titre de l'AASP, par ailleurs, continuent à être accordés aux taux du marché ou à des taux s'en rapprochant, la majorité des pays situés au sud du Sahara en étant toutefois à l'heure actuelle «privés»), et

c) *la conversion rétroactive des prêts au titre de l'APD en subventions*: Le Canada n'a pas envisagé pareille mesure pour d'autres pays que les PLMD.

### *Formules possibles de libération de dettes découlant de l'APD*

Il existe trois principales formules de libération d'une dette extérieure: son rééchelonnement (ou l'établissement d'un moratoire), la fourniture d'une assistance financière additionnelle visant à répondre aux obligations du service de la dette, et la renonciation à cette dernière.

Si l'on excepte la renonciation par la plupart des pays donateurs aux dettes des PLMD en 1977, la majorité des libérations de dettes ont jusqu'ici pris la forme de rééchelonnements cas par cas dans le cadre du Club de Paris. Cette situation a aujourd'hui atteint un stade où il n'est pas rare de voir une dette antérieurement consolidée rééchelonnée une deuxième ou une troisième fois.

La majorité des mesures internationales prises récemment par les pays donateurs ont laissé entrevoir une quelconque forme de refinancement des dettes (le financement des intérêts ou l'octroi de crédits additionnels sous réserve de conditions appropriées afin d'aider les pays débiteurs à respecter leurs obligations actuelles en matière de service de la dette). Le projet Baker prévoit ce type de formule de libération de dettes.

Par ailleurs, au moins un pays donateur est allé au-delà des formules de refinancement et de rééchelonnement. Réagissant directement à l'initiative prise sur le plan international en 1977 au niveau de l'ajustement rétroactif des clauses (la renonciation aux dettes découlant de l'APD) la Grande-Bretagne a, en plus de renoncer au recouvrement des prêts au titre de l'APD consentis aux PLMD, renoncé aux sommes prêtées à 8 PRI, l'Égypte, le Ghana, le Kenya et le Mozambique, en Afrique (une somme de 205,0 millions de livres sterling), et l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan et le Sri Lanka, en Asie (un montant de 578 millions de livres sterling). L'Allemagne, pour sa part, a instauré un plan de radiation des remboursements des intérêts des dettes, encore une fois à certaines conditions, qui semble constituer une forme de renonciation partielle. Enfin, un autre pays donateur nous a également informé qu'il est en train d'élaborer «un plan» qui permettra d'avoir recours à l'APD pour le service de la dette dans certaines circonstances.

At this point in time CIDA is analyzing the various options for debt relief, specifically for Sub-Saharan Africa. However, the precise and appropriate form is yet to be determined.

L'ACDI analyse actuellement les diverses options possibles pour la libération de dettes qui pourraient s'appliquer particulièrement aux pays africains situés au sud du Sahara. Les détails et le caractère de la formule restent cependant encore à définir.

## ANNEX I

NET EXTERNAL FLOWS  
FROM CANADA TO THIRD WORLD COUNTRIES

DISBURSEMENTS	1984	1985 e
	Million Cdn Dollars	
TOTAL FLOWS. NET (I + II + III + IV)	3,640.89	2,266.19
I. Official Development Assistance, net	2,104.36	2,236.86
Memo: of which:		
i) to LLDC's	329.19	N/A
ii) to Subsaharan countries	346.76	N/A
1. Bilateral grants and grant-like flows	1,131.65	1,223.67
a. Technical Assistance	N/A	287.00
b. Food Aid	231.20	197.92
c. Other	900.44	738.75
2. Bilateral loans, net (including other bilateral assets, net)	213.59	150.02
Memo: Food aid loans, gross	0.00	0.00
3. Contributions to multilateral organisations	759.12	863.17
a. United Nations	299.19	232.27
of which:		
Food aid	172.82	143.67
U.N.D.P.	64.00	59.00
b. EEC	0.00	0.00
of which: Food Aid	0.00	0.00
c. IDA	194.01	333.40
d. IBRD-IFC	51.22	20.06
e. Regional Development Banks and Funds	168.66	193.90
f. Other	46.04	83.54
II. Other Official Flows, net	314.75	-183.30
1. Bilateral	230.57	-198.33
of which: Export credits		
EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION (LOANS)	214.36	-198.33
2. To multilateral organisations	84.18	15.02
III. Private Flows, net	1,039.18	-19.50
1. Direct investment	612.58	204.83
2. Export credits		
EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION (MT INSURANCE)	-26.69	-18.13
3. Other bilateral (incl. resident banks)	262.91	-475.19
4. Multilateral portfolio	190.38	269.00
IV. Grants by private voluntary agencies, net	182.61	232.14



## ANNEX 2

EXTERNAL FLOWS TO THE  
THIRD WORLD

## CANADA

NET FLOWS	1980	1981	1982	1983	1984	1980-84 average
	\$US M	\$US M	\$US M	\$US M	\$US M	\$US M
ODA	1,075	1,189	1,197	1,429	1,625	1,303
OOF	661	275	569	255	273	407
VA	102	103	123	132	141	120
Private	1,386	4,255	-26	759	802	1,435
TOTAL (\$US M)	3,225	5,821	1,863	2,576	2,841	3,910
TOTAL (% GNP)	1.40	2.11	0.64	0.81	0.87	1.2

## TOTAL — OECD

ODA	27,267	25,540	27,731	27,560	28,686	27,357
OOF	5,270	6,606	7,414	4,884	6,236	6,082
VA	2,386	2,005	2,317	2,344	2,563	2,323
Private	40,403	57,210	40,557	35,055	46,165	43,878
TOTAL (\$US M)	75,326	91,362	84,018	69,843	83,650	80,840
TOTAL (% GNP)	1.04	1.25	1.16	0.92	1.06	1.1

## CANADA AS % OF OECD

	%	%	%	%	%	%
ODA	3.9	4.7	4.3	5.2	5.7	4.8
OOF	12.5	4.2	7.7	5.2	4.3	6.7
VA	4.3	5.1	5.3	5.6	5.5	5.2
Private	3.4	7.4	0	2.2	1.7	3.3
TOTAL	4.3	6.4	2.2	7.3	3.4	4.8

NOTES: ODA = Official Development Assistance  
 OOF = Other Official Flows  
 VA = Voluntary Agencies  
 Private = Private Sector Commercial  
 Source = OECD DAC Report 1985

PRELIMINARY ESTIMATE  
OF REPAYMENT TO 2001  
FOR ALL SUB-SAHARAN AFRICA

COUNTRY	Type of Loans	Repayment Due 1986/87* (\$M)	Repayment Due 1987-2001 (\$M)	Total Repayment Due 1986-2001
<b>LLDCs</b>				
EAC	2 at 0-10-50	5.62	16.63	22.25
Togo	2 at 0-10-50	.26	1.47	1.73
Mauritania	1 at 0-10-50	.10	1.47	1.57
Sub-Total	5 at 0-10-50	5.98	19.57	25.55
<b>LICs</b>				
Ghana	13 at 0-10-50	1.51	34.68	36.19
Kenya	7 at 0-10-50	.56	18.98	19.54
Madagascar	1 at 0-10-50	—	7.53	7.53
Senegal	5 at 0-10-50	.80	6.61	7.41
	1 at 0- 7-17			
Zaire	6 at 0-10-50	.73	10.83	11.56
Zambia	5 at 0-10-50	1.47	29.47	30.94
Sub-Total	37 at 0-10-50 1 at 0- 7-17	5.07	108.10	113.17
<b>LMICs</b>				
Congo	2 at 0-10-50	1.13	7.91	9.04
Cameroon	11 at 0-10-50	1.25	45.96	47.21
Nigeria	8 at 0-10-50	5.02	20.76	25.78
	2 at 3- 7-30			
	1 at 6- 5-25			
Ivory Coast	8 at 0-10-50	.57	26.36	26.93
Swaziland	1 at 0-10-50	.04	.92	.96
Zimbabwe	4 at 0-10-50	—	6.63	6.63
Sub-Total	34 at 0-10-50 2 at 3- 7-30 1 at 6- 5-25	8.01	108.54	116.55
<b>UMICs</b>				
Gabon	4 at 0-10-50	—	1.98	1.98
Total	80 at 0-10-50 1 at 0- 7-17 2 at 3- 7-30 1 at 6- 5-25	19.06	238.19	257.25

\* Includes arrears  
Estimate as of April 30, 1986

## ANNEX 4

OUTSTANDING DEBT OF THIRD WORLD COUNTRIES  
AT END OF DECEMBER 1984

	ODA	OOF	Bank Claims	Other Private	MULTILATERAL		Other* Creditor	Total Debt	% of Total
					Concess	Non- Concess			
LLDCS	4,263	3,891	4,039	67	8,387	1,513	11,097	33,257	3.7
LICS	32,702	24,233	42,323	1,261	20,097	11,232	16,458	148,306	16.7
LMICS	12,343	18,866	71,363	3,873	4,236	16,196	11,508	138,385	15.6
UMICS	13,342	68,584	415,541	24,833	4,038	27,886	15,316	569,540	64.0
TOTAL	62,650	115,574	533,266	30,034	36,758	56,827	54,379	889,488	
% of Total Debt	7.0	13.0	60.0	3.4	4.1	6.4	6.1		

\* Specifically CMCA (USSR and Eastern Europe), OPEC, other developing countries, remaining creditors.  
Source: OECD, Paris 1985.



## ANNEX 5

## OUTSTANDING TO CIDA

## AFRICA

COUNTRY	CIDA	
	Category 1 (\$M)	Other Categories (\$M)
LLDCs		
Togo		16.6
EAC		47.4
Sub-Total		64.0
Sub-Saharan LICs		
Senegal	15.5	
Zaire	28.6	
Madagascar		22.9
Kenya	109.5	
Ghana	80.0	
Zambia	84.1	
Mauritania		4.1
Sub-Total	317.3	27.0
Sub-Saharan LMICs		
Cameroon	134.7	
Congo		22.1
Ivory Coast	61.7	
Nigeria	46.6	
Zimbabwe	20.0	
Sub-Total	263.0	22.1
Sub-Saharan UMICS		
Gabon		2.2
Other African LICs		
Egypt	113.8	
Other African LMICs		
Morocco		14.8
Tunisia		124.2
Sub-Total		139.0
Other African UMICS		
Algeria		58.8
TOTAL AFRICA	694.1	313.1

## ASIA

COUNTRY	CIDA	
	Category 1 (\$M)	Other Categories (\$M)
Asian LICs		
Burma		8.3
India	671.9	
Indonesia	215.2	
Pakistan	577.6	
Sri Lanka	168.9	
Sub-Total	1,633.6	8.3
Asian LMICs		
Philippines		3.9
Thailand	34.5	
Sub-Total	34.5	3.9
Asian UMICS		
Korea		.5
Malaysia		12.7
Malta		.9
Sub-Total		4.1
TOTAL ASIA	1,668.1	26.3

## ANNEX 5 (Continued)

## LATAM

COUNTRY	CIDA	
	Category I (\$M)	Other Categories (\$M)
Latam LICs		
Honduras	32.6	
El Salvador		10.4
Guyana	36.1	
Sub-Total	68.7	10.4
Latam LMICs		
Jamaica	90.8	
Peru	5.6	
Costa Rica		14.8
Nicaragua		12.0
Belize		12.1
Dominica		1.8
Grenada		.8
St. Lucia		.5
St. Vincent		1.1
Sub-Total	96.4	43.1
Latam UMICs		
Brazil		4.5
Barbados		25.9
Trinidad and Tobago		9.7
Antigua		5.9
Montserrat		.7
Colombia	24.8	
Cuba		9.6
Dominican Republic		4.4
Sub-Total	24.8	60.7
TOTAL LATAM	189.9	114.2
TOTAL DEBT	2,552.1	453.6

## ANNEXE I

APPORT EXTÉRIEUR NET  
DU CANADA AUX PAYS DU TIERS MONDE

DÉBOURSÉS	1984	1985 e
	En millions de dollars canadiens	
APPORT TOTAL NET (I + II + III + IV)	3,640.89	2,266.19
I. Aide publique au développement (valeur nette)	2,104.36	2,236.86
dont:		
i) aux PLMD	329.19	N/D
ii) aux pays situés au sud du Sahara	346.76	N/D
1. Subventions et apports apparentés aux subventions	1,131.65	1,223.67
a. Assistance technique	N/D	287.00
b. Aide alimentaire	231.20	197.92
c. Autre	900.44	738.75
2. Prêts (valeur nette) (y compris autres avoirs bilatéraux — valeur nette)	213.59	150.02
Prêts au titre de l'aide alimentaire (valeur brute)	0.00	0.00
3. Contributions à des organisations multilatérales	759.12	863.17
a. Nations-Unies	299.19	232.27
dont:		
aide alimentaire	172.82	143.67
P.N.U.D.	64.00	59.00
b. CEE	0.00	0.00
dont: aide alimentaire	0.00	0.00
c. IDA	194.01	333.40
d. BIRD-FMI	51.22	20.06
e. Banques et Fonds régionaux de développement	168.66	193.90
f. Autres	46.04	83.54
II. Autres apports du secteur privé (valeur nette)	314.75	-183.30
1. Bilatéraux	230.57	-198.33
dont: crédits à l'exportation		
SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS		
(PRÊTS)	214.36	-198.33
2. À des organisations multilatérales	84.18	15.02
III. Apports privés (valeur nette)	1,039.18	-19.50
1. Investissements directs	612.58	204.83
2. Crédits à l'exportation		
SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS		
(ASSURANCE-TRANSPORT MARITIME)	-26.69	-18.13
3. Bilatéraux autres (y compris banques résidentes)	262.91	-475.19
4. Portefeuille multilatéral	190.38	269.00
IV. Subventions d'organismes bénévoles privés (valeur nette)	182.61	232.14



## ANNEXE 2

APPORT EXTÉRIEUR AU  
TIERS MONDE

## CANADA

APPORT NET	1980	1981	1982	1983	1984	1980-1984 moyenne
(en millions de dollars américains)						
APD	1,075	1,189	1,197	1,429	1,625	1,303
AASP	661	275	569	255	273	407
OB	102	103	123	132	141	120
Privé	1,386	4,255	-26	759	802	1,435
TOTAL (\$ É-U M)	3,225	5,821	1,863	2,576	2,841	3,910
TOTAL (% PNB)	1.40	2.11	0.64	0.81	0.87	1.2

## TOTAL — OCDE

APD	27,267	25,540	27,731	27,560	28,686	27,357
AASP	5,270	6,606	7,414	4,884	6,236	6,082
OB	2,386	2,005	2,317	2,344	2,563	2,323
Privé	40,403	57,210	40,557	35,055	46,165	43,878
TOTAL (\$ É-U M)	75,326	91,362	84,018	69,843	83,650	80,840
TOTAL (% PNB)	1.04	1.25	1.16	0.92	1.06	1.1

## % DE L'APPORT DE L'OCDE ATTRIBUABLE AU CANADA

	%	%	%	%	%	%
APD	3.9	4.7	4.3	5.2	5.7	4.8
AASP	12.5	4.2	7.7	5.2	4.3	6.7
OB	4.3	5.1	5.3	5.6	5.5	5.2
Privé	3.4	7.4	0	2.2	1.7	3.3
TOTAL	4.3	6.4	2.2	7.3	3.4	4.8

NOTES: APD = Aide publique au développement  
AASP = Autres apports du secteur public  
OB = Organismes bénévoles  
Privé = Secteur privé/commercial  
Source = Rapport 1985 du CAD de l'OCDE

## ANNEXE 3

ESTIMATION PRÉLIMINAIRE DES REMBOURSEMENTS  
D'ICI À 2001 POUR TOUS LES AFRICAINS SITUÉS AU SUD DU SAHARA

PAYS	Type de prêts	Rembourse- ments dus en 1986-1987*	Rembourse- ments entre 1987 et 2001	Total des remboursements dus de 1986 à 2001
(en millions de \$)				
<b>PLMD</b>				
CAO	2 à 0-10-50	5.62	16.63	22.25
Togo	2 à 0-10-50	.26	1.47	1.73
Mauritanie	1 à 0-10-50	.10	1.47	1.57
Sous-total	5 à 0-10-50	5.98	19.57	25.55
<b>PRI</b>				
Ghana	13 à 0-10-50	1.51	34.68	36.19
Kenya	7 à 0-10-50	.56	18.98	19.54
Madagascar	1 à 0-10-50	—	7.53	7.53
Sénégal	5 à 0-10-50	.80	6.61	7.41
	1 à 0- 7-17			
Zaïre	6 à 0-10-50	.73	10.83	11.56
Zambie	5 à 0-10-50	1.47	29.47	30.94
Sous-total	37 à 0-10-50 1 à 0- 7-17	5.07	108.10	113.17
<b>PRMI</b>				
Congo	2 à 0-10-50	1.13	7.91	9.04
Cameroun	11 à 0-10-50	1.25	45.96	47.21
Nigeria	8 à 0-10-50	5.02	20.76	25.78
	2 à 3- 7-30			
	1 à 6- 5-25			
Côte-d'Ivoire	8 à 0-10-50	.57	26.36	26.93
Swaziland	1 à 0-10-50	.04	.92	.96
Zimbabwe	4 à 0-10-50	—	6.63	6.63
Sous-total	34 à 0-10-50 2 à 3- 7-30 1 à 6- 5-25	8.01	108.54	116.55
<b>PRMS</b>				
Gabon	4 à 0-10-50	—	1.98	1.98
Total	80 à 0-10-50 1 à 0- 7-17 2 à 3- 7-30 1 à 6- 5-25	19.06	238.19	257.25

\* Inclut les arrérages  
Estimation au 30 avril 1986

## ANNEXE 4

DETTES ÉCHUES DES PAYS DU TIERS MONDE  
À LA FIN DE DÉCEMBRE 1984

	APD	AASP	Réclama- tions des banques	Autres dettes privées	PRÊTS MULTILATÉRAUX		Autres créanciers*	Dette totale	% du total
					À des conditions avanta- geuses	À des conditions non avan- tageuses			
PLMD	4.263	3.891	4.039	67	8.387	1.513	11.097	33.257	3.7
PRI	32.702	24.233	42.323	1.261	20.097	11.232	16.458	148.306	16.7
PRMI	12.343	18.866	71.363	3.873	4.236	16.196	11.508	138.385	15.6
PRMS	13.342	68.584	415.541	24.833	4.038	27.886	15.316	569.540	64.0
TOTAL	62.650	115.574	533.266	30.034	36.758	56.827	54.379	889.488	
% de la dette totale	7.0	13.0	60.0	3.4	4.1	6.4	6.1		

\* Comecon (URSS et Europe de l'Est), OPEP, autres pays en développement, autres créanciers.

Source: OCDE, Paris 1985.



## ANNEXE 5

## PRÊTS DE L'ACDI VENUS À ÉCHÉANCE

## AFRIQUE

## ASIE

PAYS	ACDI		PAYS	ACDI	
	Catégorie 1	Autres catégories		Catégorie 1	Autres catégories
	(en millions de \$)			(en millions de \$)	
PLMD			PRI d'Asie		
Togo		16.6	Birmanie		8.3
CAO		47.4	Inde	671.9	
			Indonésie	215.2	
			Pakistan	577.6	
Sous-total		64.0	Sri Lanka	168.9	
			Sous-total	1,633.6	8.3
PRI situés au sud du Sahara					
Sénégal	15.5		PLMD d'Asie		
Zaïre	28.6		Philippines		3.9
Madagascar		22.9	Thaïlande	34.5	
Kenya	109.5		Sous-total	34.5	3.9
Ghana	80.0				
Zambie	84.1		PRMS d'Asie		
Mauritanie		4.1	Corée		.5
Sous-total	317.3	27.0	Malésie		12.7
			Malte		.9
PRMI situés au sud du Sahara			Sous-total		4.1
Cameroun	134.7				
Congo		22.1	TOTAL ASIE	1,668.1	26.3
Côte-d'Ivoire	61.7				
Nigeria	46.6				
Zimbabwe	20.0				
Sous-total	263.0	22.1			
PRMS situés au sud du Sahara					
Gabon		2.2			
Autres PRI africains					
Égypte	113.8				
Autres PRMI					
Maroc		14.8			
Tunisie		124.2			
Sous-total		139.0			
Autres PRMS africains					
Algérie		58.8			
TOTAL AFRIQUE	694.1	313.1			

## ANNEXE 5 (Suite)

## AMÉRIQUE LATINE

PAYS	ACDI	
	Catégorie I	Autres catégories
	(en millions de \$)	
PRI d'Amérique latine		
Honduras	32.6	
Salvador		10.4
Guyane	36.1	
Sous-total	68.7	10.4
PLMD d'Amérique latine		
Jamaïque	90.8	
Pérou	5.6	
Costa Rica		14.8
Nicaragua		12.0
Belize		12.1
Dominique		1.8
Grenade		.8
Sainte-Lucie		.5
Saint-Vincent		1.1
Sous-total	96.4	43.1
PRMS d'Amérique latine		
Brésil		4.5
Barbade		25.9
Trinidad et Tobago		9.7
Antigua		5.9
Montserrat		.7
Colombie	24.8	
Cuba		9.6
République dominicaine		4.4
Sous-total	24.8	60.7
TOTAL AMÉRIQUE LATINE	189.9	114.2
DETTE TOTALE	2,552.1	453.6

## APPENDIX "FA-11 B"

## CANADA'S PARTICIPATION

## IN THE

## INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM

## AND

## INSTITUTIONS

*Canada's Participation in the Regional Development Banks*

Canada has been a longstanding and generous supporter of these institutions. In terms of voting shares of OECD donor countries, we rank among the four largest contributors in each of the regional banks. Canada's contribution in FY84/85 was \$190 million, rising to over \$200 million in FY85/86, and is targetted to reach approximately \$205 million in FY86/87 or 8.1% of ODA.

Canada originally joined the regional banks in the 1960s and 70s as a means to more efficiently and effectively channel a portion of our expanding aid program, and to establish linkages with developing countries ineligible for bilateral assistance. Over the past twenty years or so, the regional banks have become increasingly important vehicles for the promotion of Canada's foreign policy and broad economic interests as well as development assistance channels.

The regional banks provide a forum to expand and strengthen relations with developing member countries and key decision-makers concerned with political, financial, development and economic issues of international and bilateral interest to Canada. There are also real commercial benefits. Canadian consultants, equipment suppliers, and civil contractors are eligible to compete for contracts funded by the banks. Our share of procurement, while not as high as we would like, is at 82 cents per dollar not insignificant either. Further, CIDA has been working closely with External Affairs and the MDBs to help Canadian firms, particularly small and medium sized, to become more informed and more competitive in pursuing bank contracts.

In development terms, the regional banks country, sector, and target group priorities very closely parallel those of Canada. Canada's over 90 percent of regional bank concessional funds go to the poorest countries. Their sectoral priorities include agriculture and rural development, energy, as well as education, health, and water supply. The banks are intensifying their focus on directing project funds to small-scale farmers and local manufacturers through innovative credit schemes, and expanding social services to rural populations. They have, in the past couple of years, become more responsive to issues of

## APPENDICE «FA-11B»

## LA PARTICIPATION DU

## CANADA AU SYSTÈME

## ET

## AUX INSTITUTIONS FINANCIERS

## INTERNATIONAUX

*La participation du Canada aux banques régionales de développement*

Le Canada apporte depuis longtemps un généreux appui à ces institutions. En proportion des droits de vote attribués aux pays donateurs de l'OCDE, le Canada venait au quatrième rang des bailleurs de fonds pour chacune des banques régionales. Sa contribution, qui était de 190 millions de dollars pendant l'exercice 1984-1985, est passée à plus de 200 millions de dollars en 1985-1986 et devrait, selon les prévisions, atteindre environ 205 millions de dollars, soit 8,1 p. 100 de l'APD, en 1986-1987.

Le Canada est devenu membre des banques régionales au cours des années 1960 et 1970 dans le but de canaliser plus efficacement une partie de son programme d'aide, en expansion, ainsi que d'établir des liens avec les pays en voie de développement non admissibles à une aide bilatérale. Les vingt ou quelque dernières années ont vu les banques régionales prendre une importance croissante dans la mise en œuvre de la politique étrangère du Canada et la promotion de ses intérêts économiques en général, ainsi que dans l'aide au développement.

Les banques régionales offrent un moyen pour développer et renforcer les relations avec les pays membres en voie de développement et les principaux décideurs qui s'occupent des questions politiques, financières, économiques et de développement présentant un intérêt international et bilatéral pour le Canada. Les retombées commerciales ne sont pas à négliger non plus. Les entreprises de conseil, les fournisseurs de matériel et les entrepreneurs civils canadiens sont habilités à soumissionner pour l'obtention des marchés financés par les banques. Notre part des achats, bien qu'elle ne soit pas aussi élevée que nous le souhaiterions, s'établit à 82 cents par dollar, ce qui n'est pas négligeable. En outre, l'ACDI travaille en étroite collaboration avec les Affaires extérieures et les BMD afin d'aider les entreprises canadiennes, en particulier les petites et moyennes entreprises, à être mieux informées des marchés offerts par les banques et plus concurrentielles dans leur obtention.

Sur le plan du développement, les priorités des banques régionales en matière de pays, de secteurs et de groupes-cibles sont très parallèles à celles du Canada. Bien plus de 90 pour cent des fonds octroyés à des conditions de faveur par ces banques bénéficient aux pays les plus pauvres. Parmi les priorités sectorielles des banques figurent l'agriculture et l'aménagement rural, l'énergie, l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau. Les banques accordent une importance accrue à l'orientation du financement des projets en faveur des petits agriculteurs et des entreprises locales de fabrication, au moyen



women in development, environment, and role of the private sector in the economies of borrowing countries.

The regional banks, like the World Bank, are organized on the corporate model; where member countries are shareholders which own, control and give direction to the Management. Member countries each appoint a Governor. In Canada's case, the SSEA is the Governor for each of the regional banks. There is also a Board of Directors, resident at the bank's headquarters, who represent their respective government; review and approve policy, loans and administrative budgets. In this way, donors and borrowers are brought together in a unique relationship to pursue their common goal of development. Because of its relatively high level of contribution Canada appoints its own Director (IDB, CDB) or heads a constituency of member countries which elects a Canadian to represent them (AsDB, AfDB).

The Canadian Director is the Government's official contact in their respective regional bank who, under the general guidance or specific instructions from CIDA, represents our interests and presents Canada's views on policy and program issues. The management of Canada's participation in the regional banks involves extensive interdepartmental and international consultation and coordination.

CIDA is responsible for formulating and coordinating Canada's position on policy issues and loan submissions presented to the Boards of Directors of the regional banks for decision. Instructions issued to our Directors regularly include consultation with the Department of Finance and occasionally with other departments.

At the Board level, Canada's Directors are engaged in ongoing consultations with both donor and developing country directors in building consensus on major policy and program questions. At the Asian and Africa Banks, where Canada is part of a constituency of other countries, the Canadian director must represent the views of other countries as well as our own.

There is also an additional level of consultation, that is among the largest donors of the World Bank. This is the Group of Six (G-6) which meets regularly to discuss and coordinate views on issues related to the World Bank and the regional banks.

Consultation among various donor and borrowing country groups are all elements of "aid coordination", which aims to improve the efficiency and effectiveness of development funds and the institutions created to channel it to target countries and groups of the Third World. Canada strongly supports efforts to improve the machinery of aid coordinations between

de mécanismes de crédit innovateurs, ainsi qu'à l'expansion des services sociaux au profit des populations rurales. Au cours des deux dernières années, les banques ont tenu davantage compte des questions constituées par la place des femmes dans le développement, l'environnement et le rôle du secteur privé dans l'économie des pays emprunteurs.

Les banques régionales, à l'instar de la Banque mondiale, sont organisées sur le modèle d'une société privée: les pays membres en représentent les actionnaires; ils sont les propriétaires des banques régionales, les contrôlent et donnent leurs instructions à la direction. Chaque pays membre nomme un gouverneur. Dans le cas du Canada, le SEAE est le gouverneur désigné pour chacune des banques régionales. Il existe également des administrateurs, attachés au siège de chaque banque, qui représentent leur gouvernement respectif et étudient et approuvent la politique, les prêts et les budgets administratifs des institutions. Cela permet de réunir donateurs et emprunteurs au sein d'une relation unique en son genre afin de poursuivre leur objectif commun de développement. En raison de sa contribution relativement élevée, le Canada nomme son propre administrateur (BID, BDC) ou assure la présidence d'un groupe de pays membres qui élisent un Canadien pour les représenter (BASD, BAD).

L'administrateur canadien est le contact officiel du gouvernement dans les banques régionales; c'est lui qui, conformément aux indications générales ou aux instructions précises de l'ACDI, assure la promotion des intérêts du Canada et présente le point de vue de ce dernier sur les questions de politique et de programme. La gestion de la participation du Canada aux banques régionales comporte une consultation et une coordination poussées aux niveaux interministériel et international.

C'est à l'ACDI qu'incombent la formulation et la coordination de la position du Canada sur les questions d'orientation et les dossiers de prêt présentés aux administrateurs de chaque banque régionale. Les instructions données aux administrateurs du Canada sont régulièrement précédées de consultations avec le ministère des Finances et, à l'occasion, avec d'autres ministères.

Dans le cadre du conseil de chaque banque, l'administrateur du Canada entretient des consultations permanentes avec les administrateurs des pays donateurs et des pays en développement afin d'établir un consensus sur les grandes questions d'orientation et de programme. Dans les banques asiatique et africaine, où le Canada fait partie d'un groupe de pays, son administrateur doit faire valoir non seulement le point de vue du Canada, mais aussi celui des autres pays.

Des consultations ont également lieu à un autre niveau, celui des principaux bailleurs de fonds de la Banque mondiale. Il s'agit du Groupe des Six (G-6), qui se réunit périodiquement afin d'examiner et de coordonner les points de vue des pays en cause sur les questions relatives à la Banque mondiale et aux banques régionales.

Les consultations entre les divers groupes de pays donateurs et de pays emprunteurs s'inscrivent toutes dans le cadre de la «coordination de l'aide», qui vise à améliorer l'efficacité des fonds consacrés au développement et des institutions établies pour canaliser ces fonds vers les pays et les groupes-cibles du tiers monde. Le Canada soutient activement les efforts visant à

donors and developing countries as well as between bilateral agencies and multilateral organizations. International initiatives such as the Baker Plan and the upcoming UN Special Session on Sub-Saharan will succeed or fail depending on how well the respective parties coordinate their policies, resource flows, and activities on-site in developing countries.

### *The Regional Development Banks and the "Baker Plan"*

The four regional banks of Asia, Latin America, Africa, and the Caribbean, represent unique experiments in field of international development cooperation. Although they are patterned after the World Bank in terms of financial and organizational structures, type of operations and formal decision-making processes; these institutions possess and strive to preserve their regional character. They are strongly dedicated to serving the interests of the developing member countries of the region as their first priority.

The regional banks were created both to mobilise and expand the availability of development capital lying untapped within the regions, and to provide an alternative source of financing to the World Bank. In this regard, the regional banks have been successful. Both the Inter-American and Asian banks enjoy AAA ratings on international capital markets. And the African bank has received a similar rating, since opening its subscribed capital to non-regional countries in 1982. The regional banks now account for 30% of total annual MDB lending to developing countries. In 1985, the African Bank was the only MDB to actually increase its overall to borrowing countries, whereas all others experienced a drop.

In the past 25 years, the institutions have grown in size and stature both within their own regions, and as participants in the international development system. In addition to their extensive project financing operations, they are engaged in co-financing activities with bilateral agencies and commercial banks, equity financing, as well as capital market development. The regional banks also act as catalysts for promoting regional cooperation and integration, and contribute financial support to regional organizations and research centres in their own right.

The Baker Plan initiative envisages an important role for the major regional banks, working in cooperation with the World Bank and IMF to promote policy reform and economic adjustment in developing countries. This Plan aims to secure the commitment of the regional banks to cooperate with the World Bank and IMF, and to ensure that they are equipped to undertake the required policy-based lending. The US, as the largest donor has taken a leadership role by linking its support for resource increases to the regional banks, now being negotiated, to willingness to play an active supporting part in encouraging policy reform and structural adjustment. Should the member countries and management of the regional banks

améliorer les mécanismes de coordination de l'aide entre pays donateurs et en développement, ainsi qu'entre les agences bilatérales et les organismes multilatéraux. Le succès ou l'échec d'initiatives internationales telles que le plan Baker et la prochaine session spéciale des N.U. sur les régions sub-sahariennes dépendra de la façon dont les diverses parties parviendront à coordonner leurs politiques, leurs contributions et leurs activités sur place dans les pays en développement.

### *Les banques régionales de développement et le «plan Baker»*

Les quatre banques régionales, celles de l'Asie, de l'Amérique latine, de l'Afrique et des Caraïbes, représentent des tentatives sans équivalent dans le domaine de la coopération internationale pour le développement. Bien qu'elles soient calquées sur le modèle de la Banque mondiale en ce qui concerne la structure financière et l'organisation, le genre d'activité et les mécanismes officiels de décision, ces institutions possèdent un caractère régional qu'elles s'efforcent de préserver. Elles se consacrent énergiquement à la promotion des intérêts des pays membres en développement de leur région, dont elles font leur priorité.

Les banques régionales ont été établies afin de mobiliser et d'accroître le capital disponible pour le développement qui n'était pas utilisé dans les régions, ainsi que d'offrir une source de financement de rechange à la Banque mondiale. Sur ce plan, les banques régionales ont réussi. Les banques interaméricaine et asiatique bénéficient toutes deux d'une cote AAA sur les marchés de capitaux internationaux. Quant à la banque africaine, elle a reçu une cote analogue en ouvrant l'accès à son capital souscrit aux pays autres que ceux de la région en 1982. Les banques régionales représentent maintenant 30 p. 100 du total des prêts annuels des BMD aux pays en développement. En 1985, la banque africaine a été la seule BMD à accroître son encours auprès des pays emprunteurs, toutes les autres subissant une baisse.

Au cours des vingt-cinq dernières années, les institutions ont pris de l'importance tant dans leur région respective qu'à titre de participantes au système international de développement. Outre qu'elles ont d'importantes activités de financement de projets, elles participent à des opérations de cofinancement avec des organismes bilatéraux et des banques commerciales, à des apports de fonds propres et au développement des marchés de capitaux. Les banques régionales jouent également un rôle de catalyseur dans la promotion de la coopération et de l'intégration régionales, et apportent un soutien financier aux centres de recherche et aux organismes régionaux.

Les propositions Baker envisagent pour les grandes banques régionales un rôle important, en coopération avec la Banque mondiale et le FMI, dans la promotion de la réforme des politiques et de l'adaptation économique dans les pays en développement. Le plan Baker vise à obtenir des banques régionales l'engagement de coopérer avec la Banque mondiale et le FMI et à s'assurer qu'elles sont dotées des ressources voulues pour entreprendre les activités requises de prêt en fonction de la politique suivie. Les États-Unis, à titre de plus grand donateur, ont pris la tête de cette initiative en liant leur appui à l'augmentation des ressources des banques régionales, qui est actuellement en négociation, à la volonté des banques



be less than willing for their institutions to assume this role, then there is a very real possibility that the USA will not contribute sufficiently to achieve the target level of replenishments now being negotiated. As a result, the regional banks would have to reduce their future lending program, particularly to the poorest developing members.

Canada and other major donors have endorsed the aims of the Baker Plan. There is also general agreement among donors that the regional banks are not well equipped to play the expanded role in support of growth enhancing structural and sectoral adjustment complemented by increased lending, as envisaged for them.

The regional banks' speciality lies primarily in specific project lending. Moreover, the conditions attached to their loans focus on efficient project implementation and give less attention to sector policy reform such as pricing, tariffs, and subsidies; or macro-economic issues. These policies, if inappropriate, can undermine or nullify the positive development impact of the project loan and work to the further detriment of the intended beneficiaries.

One area targeted for specific attention is strengthening the policy dialogue process between the regional banks and their borrowing countries. Improvements in this area of bank operations would require strengthening the institutions' country and sector level analysis and the formulation of more systematic and better co-ordinated country strategies. These would then, form the basis for determining, in cooperation with the borrowing countries, their key development priorities, lending levels, and the mix of project and non-project lending instruments. In undertaking this process, a new working consensus among member countries will need to evolve as to the extent that these institutions must change, and the impact on their essential character.

This is especially relevant to the Inter-American Bank, where the Baker Plan envisages a major program of fast disbursing loans to assist the large indebted countries of the region, but accompanied by significant policy conditionality. In the initial stages, this loan program would be linked to similar loans provided by the World Bank, until the Inter-American Bank has developed its own technical capacity for such lending. This proposed linkage would tap the World Bank's expertise in fast disbursement lending, and at the same time provide valuable experience to the Inter-American Bank. However, it may be resisted by Latin American members concerned about preserving the regional character of "their Bank" or seeing it become a subsidiary of the World Bank.

d'appuyer activement la réforme des politiques et l'adaptation structurelle. Si les pays membres et la direction des banques régionales n'étaient pas disposés à faire jouer ce rôle à leur institution, il est tout à fait possible que les États-Unis ne fournissent pas une contribution suffisante pour permettre d'atteindre le niveau visé de reconstitution des ressources qui fait actuellement l'objet d'une négociation. Cela obligerait les banques régionales à réduire leurs prêts futurs en particulier en faveur des pays membres les plus pauvres.

Le Canada et les autres principaux donateurs ont souscrit aux objectifs du plan Baker. Les donateurs conviennent également de façon générale que les banques régionales ne sont pas bien équipées pour jouer un rôle accru dans le soutien de la croissance en mettant l'accent sur l'adaptation structurelle et sectorielle, parallèlement à un accroissement des prêts, comme il est envisagé pour ces institutions.

La spécialité des banques régionales est surtout l'octroi de prêts pour des projets particuliers. De plus, les conditions dont ces prêts sont assortis mettent l'accent sur une mise en œuvre efficace des projets, tandis que la réforme des politiques sectorielles en matière, par exemple, de prix, de tarifs et de subventions, reçoit une attention moindre—de même que les questions macroéconomiques. Ces politiques, si elles ne sont pas judicieuses, peuvent réduire ou annihiler les effets positifs des prêts accordés aux projets de développement et tourner au détriment des bénéficiaires supposés.

L'un des domaines sur lesquels il convient de se pencher plus particulièrement est le renforcement du mécanisme de dialogue sur les politiques entre les banques régionales et les pays emprunteurs. Pour obtenir une amélioration dans ce domaine d'activité des banques, il faudrait renforcer les activités d'analyse des institutions au niveau des pays et des secteurs, et formuler des stratégies, plus systématiques et mieux coordonnées par pays. Ces stratégies, une fois établies, serviraient de cadre pour déterminer, en coopération avec les pays emprunteurs, leurs grandes priorités de développement, l'enveloppe des prêts et le dosage des crédits correspondant à des projets particuliers et non liés à des projets. Pour que ce processus soit mis en marche, il faut dégager entre les pays membres un nouveau consensus opérationnel sur la mesure dans laquelle ces institutions doivent évoluer et l'incidence que cela risque d'exercer sur leur caractère fondamental.

Cela s'applique tout particulièrement à la Banque interaméricaine, pour laquelle le plan Baker comporte un important programme de prêts à décaissement rapide afin de venir en aide aux grands pays endettés de la région, sous réserve, cependant, d'importantes conditions relatives à l'orientation des politiques. Dans un premier temps, ce programme de prêts serait lié à des crédits du même genre accordés par la Banque mondiale, jusqu'à ce que la Banque interaméricaine se soit dotée de ses propres ressources techniques pour l'octroi de ces prêts. Le lien proposé permettrait de tirer parti des compétences de la Banque mondiale dans les crédits à décaissement rapide, tout en permettant à la Banque interaméricaine d'acquérir une expérience précieuse. Il se peut toutefois que les membres latino-américains, soucieux de préserver le caractère régional de «leur banque» ou d'éviter qu'elle ne devienne une filiale de la Banque mondiale, s'opposent à cette évolution.



Similar discussions can be expected in other regional banks. Just last week during negotiations of the 5th Replenishment of Asian Development Fund, donors and Bank management reached agreement on a number of policy reforms and organizational changes in line with the Baker Plan. These include measures to strengthen the Bank's country strategies and policy dialogue with borrowing countries, intensify coordination on economic, sector and policy work with the World Bank, and expand lending to the private sector involving more commercial bank co-financing.

While these measures will require discussion and agreement of the Board of Directors involving developing and developed country members, this is an important change in attitude and direction for the Asian Bank. The focus of Board discussion will now be on how to clearly establish a balance between the Bank's role in assisting developing member countries to overcome their debt problems on one hand, and continuing to fulfill its long-term development role on the other.

Des débats du même genre sont à prévoir dans les autres banques régionales. La semaine dernière encore, au cours des négociations portant sur la 5<sup>e</sup> reconstitution des ressources du Fonds asiatique de développement, les donateurs et la direction de la Banque se sont entendus sur un certain nombre de réformes d'orientation et de changements organisationnels conformes aux propositions Baker. Ces changements comportent notamment des mesures visant à renforcer le dialogue entre la Banque et les pays emprunteurs en matière d'orientation et de stratégies par pays, à intensifier la coordination sur les dossiers économiques, sectoriels et de politique avec la Banque mondiale et à accroître les prêts au secteur privé, avec une augmentation du cofinancement avec des banques commerciales.

Ces mesures nécessiteront des débats et une entente entre les administrateurs représentant les pays membres développés et en voie de développement, mais il s'agit d'un important changement d'attitude et d'orientation pour la Banque asiatique. Les débats du conseil d'administration seront désormais axés sur la manière d'établir clairement un équilibre entre le rôle de la Banque dans l'aide aux pays membres en développement qui doivent surmonter leurs problèmes d'endettement, d'une part, et le maintien de son rôle de promotion du développement à long terme, d'autre part.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mrs. Margaret Catley-Carlson, President, Canadian International Development Agency (CIDA).

M<sup>me</sup> Margaret Catley-Carlson, président, agence canadienne de développement international (ACDI).



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, May 13, 1986

Le mardi 13 mai 1986

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Eleventh proceedings on:

Onzième fascicule concernant:

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

---

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fond monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 13, 1986  
(50)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:10 a.m., the Deputy Chairman, the Honourable Senator Macquarrie presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Muir, Rowe and van Roggen. (8)

*In attendance:* Dr. David Pollock, Special advisor to the Committee. *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

Dr. Bishnu Persaud, Director and Head Economic Affairs Division, Commonwealth Secretariat, London, England.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination on Canada's participation in the International financial system and institutions.

During the meeting, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen replaced the Honourable Senator Macquarrie, in the chair.

The Chairman introduced Dr. Persaud who made a statement and answered questions.

At 12:55 p.m. the Committee reverted to an *in camera* meeting.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 MAI 1986  
(50)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Macquarrie (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, Muir, Rowe et van Roggen. (8)

*Également présents:* M. David Pollock, conseiller spécial du Comité. *Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:*

M. Bishnu Persaud, directeur et chef de la Division des affaires économiques, Secrétariat du Commonwealth, Londres (Angleterre).

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Au cours de la réunion, le président, l'honorable sénateur van Roggen, remplace l'honorable sénateur Macquarrie au fauteuil de la présidence.

Le président présente M. Persaud qui fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 55, le Comité suspend siège à huis clos.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 13, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11:00 a.m. to examine Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator Heath Macquarrie** (*Deputy-Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, our Chairman, Senator van Roggen, is serving our cause before and with the Internal Economy Committee. I hope that he will be here soon. Meanwhile, it is my pleasure and responsibility to begin the meeting. Today, we are pleased to welcome a witness from the Commonwealth Secretariat in London, England, Dr. Bishnu Persaud.

As our inquiry into the debt situation in developing countries was progressing, it was suggested that it would be important to hear the perspective of the Commonwealth Secretariat or the Group of 77. Dr. Persaud was born in Guyana and educated in Guyana and Great Britain. His early work was in the Caribbean, mainly in the agricultural economics field. He has been associated with the Commonwealth Secretariat since 1974. He has participated in a number of meetings on relations between developed and developing countries, meetings of the World Bank and the IMF, as well as sessions of UNCTAD. Dr. Persaud has published articles on Caribbean economic issues and North-South issues. He travels a great deal, and how he gets so much writing done, I do not know.

In the Commonwealth Secretariat he has been particularly concerned with international economic policies, with special attention to the economic relations between developed and developing countries. He has served as Secretary to a number of Commonwealth expert groups, including the Export Group on Debt Crisis and the World Economy under the chairmanship of Lord Lever in 1984.

Next week our witness will be Mr. Alan Hockin, Dean of Administrative Studies at York University, formerly vice-president of the Toronto-Dominion Bank and a former official of the Finance Department.

Dr. Persaud, would you begin, please?

**Dr. Bishnu Persaud, Director and Head, Economic Affairs Division, Commonwealth Secretariat:** Mr. Chairman and honourable senators, I want to thank you for giving me the opportunity to address you. The Commonwealth Secretariat has in recent times been involved in work on a number of major international economic issues. This work is normally carried out at the request of the meeting of Heads of Commonwealth Governments which takes place, as you know, every two years or the meeting of Commonwealth Finance Ministers which takes place every year. In recent years, we have done work on three important international economic issues which have a bearing on the work of this committee. I refer to the expert group on protectionism chaired by Professor Cairncross, the expert group on the Bretton Wood system, chaired by Dr. Gerry Hel-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 mai 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 11 heures pour étudier la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

**Le sénateur Heath Macquarrie** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, notre président, le sénateur van Roggen, est absent pour le moment, car il veille à nos intérêts au Comité de la régie interne. J'espère qu'il sera de retour bientôt. J'ouvre donc la séance sans plus tarder. Nous avons l'honneur d'avoir avec nous aujourd'hui un représentant du Secrétariat du Commonwealth à Londres (Angleterre), le Dr Bishnu Persaud.

Quelqu'un avait signalé que dans le cadre de notre examen du problème de l'endettement des pays en développement, il serait peut-être important d'entendre le point de vue du Secrétariat du Commonwealth ou du Groupe des 77. C'est pourquoi nous avons jugé bon d'inviter le Dr Persaud. Né à la Guyane, il a complété ses études à la Guyane et en Grande-Bretagne. Il a débuté sa carrière dans les Caraïbes, dans le domaine de l'agro-économie. Il est entré au Secrétariat du Commonwealth en 1974. Depuis ce temps, il a participé à un certain nombre de conférences sur les relations entre pays développés et pays en développement, aux réunions de la Banque mondiale et du FMI, de même qu'aux sessions de la CNUCED. Le Dr Persaud a publié des articles sur certains aspects de l'économie des Caraïbes et sur les relations Nord-Sud. Il voyage beaucoup, et j'ignore comment il fait pour écrire autant.

Au Secrétariat du Commonwealth, il s'est particulièrement intéressé aux questions de politique économique internationale, et tout spécialement aux relations économiques entre les pays développés et les pays en développement. Il a été secrétaire d'un certain nombre de groupes d'experts du Commonwealth, dont le Groupe d'experts sur la crise obligataire et sur l'économie mondiale, présidé par Lord Lever en 1984.

La semaine prochaine, nous entendrons le témoignage de M. Alan Hockin, doyen de la faculté d'administration à l'Université York, ancien vice-président de la Banque Toronto-Dominion et ancien haut fonctionnaire du ministère des Finances.

Docteur Persaud, à vous la parole.

**M. Bishnu Persaud, directeur et chef de la Division des affaires économiques, Secrétariat du Commonwealth:** Monsieur le président et honorables sénateurs, j'aimerais d'abord vous remercier de m'avoir donné l'occasion de vous adresser la parole. Le Secrétariat du Commonwealth a été, ces temps derniers, appelé à étudier un certain nombre des grands problèmes économiques internationaux. Il entreprend normalement ce genre d'étude à la demande des chefs d'États du Commonwealth qui se réunissent, comme vous le savez, tous les deux ans, ou des ministres des Finances des pays du Commonwealth qui se réunissent tous les ans. Ces dernières années, nous avons étudié trois principaux problèmes économiques internationaux qui seront abordés par votre comité. Je veux parler des travaux du groupe d'experts sur le protectionnisme, présidé par le pro-

[Text]

leiner and the expert group on indebtedness, which was chaired by Lord Lever.

I shall speak to you from the perspective of my involvement in the work of these expert groups as head of the task force which serviced these groups. I do not propose to summarize the recommendations. In some cases time has passed and the issues have changed. I have only 20 minutes to address you. Of course, that is not enough time to cover the subject comprehensively. What I propose to do is to concentrate on indebtedness, which I have been asked to focus on, and do so in a broader perspective, to show the relationship of the indebtedness problem of developing countries with general problems of the international economic system.

My contention is that there is a close relationship. I will argue that indebtedness is persisting because of inadequacies in the international economic system. I do not believe that the problem is on the way to being resolved. I think it is still very much with us. However, I am conscious of the fact that, especially on the part of the major industrial countries, there is a fairly widespread view that the problem is becoming more amenable to resolution. In fact, some even say that we are on the way to solving it. I accept that the problem has become less serious, but I feel that it still poses great dangers. The complacency on the part of the major industrial countries arises from a perspective which is not a balanced one in the sense that these countries are more concerned with effects on the banking system rather than the plight of the highly indebted countries. In the sense that problem has eased to some extent as the capital to asset ratios of the banks has been improving.

Of course, last year we had the situation where the United States, Secretary of the Treasury, Mr. Baker, took an initiative which recognized that although there has been progress in adjustment, the process has been too severe in the indebted countries, and that it needs to be more growth oriented to ease the strains on these economies.

I would ask you to note that prior to this initiative the fact that the developing countries were able to reduce their current accounts deficits from approximately \$100 billion during 1980-81 to something in the order of \$40 billion in the past year or so. That was regarded as a successful adjustment process. But that was a very narrow way of looking at the problem. That reduction came about largely through a cut in imports and through measures that were at the expense of growth. So, for developing countries that could not really be regarded as being a successful adjustment process.

We had a situation therefore where the view was that although the problem was not going well, one could still deal with it on a case-by-case basis. In fact, one could muddle through, and some recent developments have helped to encourage that complacency. For instance, interest rates have gone down, the recovery in the developed countries has become

[Traduction]

fesseur Cairncross, du groupe d'experts sur le système de Bretton Wood, présidé par le Dr Gerry Heilliner et du groupe d'experts sur l'endettement, présidé par Lord Lever.

Je vous ferai d'abord part de mon expérience en tant que dirigeant du groupe de travail qui a été appelé à seconder ces groupes d'experts. Je ne voudrais pas cependant résumer ici leurs recommandations. Dans certains cas, elles ne sont plus actuelles car les problèmes ont évolué autrement que ce qui avait été prévu. N'ayant que vingt minutes à ma disposition, c'est à peine si je pourrai couvrir le sujet intégralement. Je vous propose de m'en tenir à la question de l'endettement, comme on me l'a demandé. Je vous en donnerai donc une idée générale, et vous montrerai comment le problème de l'endettement des pays en développement est lié aux problèmes généraux du système économique international.

A mon avis, ces deux questions sont étroitement liées. J'irais même jusqu'à dire que le problème de l'endettement persistera tant que nous n'aurons pas réformé notre système économique international. Je ne crois pas, comme certains, qu'il soit en voie d'être résolu. Sa solution dépend largement de nous. Je suis toutefois conscient du fait qu'en particulier dans les grands pays, on croit généralement que le problème peut être solutionné. De fait, d'aucuns prétendent même qu'il est en voie de l'être. J'admets qu'il n'est pas aussi aigu qu'en 1982-1983, mais je pense qu'il crée encore un grave danger. A mon avis, cette conviction des grands pays industrialisés découle d'une vision boiteuse du problème, en ce sens qu'ils l'envisagent surtout en fonction de ses répercussions sur le système bancaire plutôt que sous l'aspect de l'endettement énorme de certains pays. Ce problème a perdu un peu de son ampleur, en ce sens que le rapport capital-actif des banques s'est amélioré.

Certes, l'an dernier, il y a eu certains progrès lorsque le secrétaire d'État au Trésor des États-Unis, M. Baker, a présenté sa proposition. Néanmoins, nous avons l'impression que les mesures proposées étaient difficilement applicables dans les pays endettés et devaient favoriser davantage la croissance pour soulager les contraintes sur l'économie.

Le Plan Baker proposait donc une formule de redressement principalement axée sur la croissance. Je vous prierais de noter qu'avant cette proposition, du seul fait que les pays en développement avaient réussi à ramener le déficit de leurs comptes courants d'environ 100 milliards de dollars qu'il l'était en 1980-1981 à environ 40 milliards de dollars l'an dernier, nous étions amenés à considérer que les mesures de redressement avaient été fructueuses. Mais cette façon d'envisager la question n'était pas très fondée. Cette réduction s'est faite surtout par le biais d'une réduction des importations et des mesures qui freinaient la croissance économique. Par conséquent, pour l'ensemble des pays en développement, on ne peut à proprement parler de processus de redressement fructueux.

Donc, nous avons tendance à croire que même si les choses n'allaient pas pour le mieux, il était toujours possible de recourir à des solutions individuelles. De fait, nous avons l'impression d'obtenir des résultats, et certains événements récents ont contribué à confirmer cette impression. La baisse des taux d'intérêt et le raffermissement de la reprise dans les pays déve-



*[Text]*

more established, and the reduction of inflation and oil prices are giving further strength to the recovery.

But the Baker initiative involves additional money of something in the order of \$10 billion a year. When one compares that with some of the other aggregates, one sees the inadequacy of the initiative. I compare it, for instance, with a reverse transfer of reserves from the developing countries of something in the order of \$22 billion in 1985; in other words, there was a net outflow of resources from the developing countries to the developed countries of \$22 billion. One can also look at it in relation to debt repayment of the developing countries, which is something of the order of \$76 billion a year.

I should like to draw your attention to a report which will soon be released, and which was produced by the United Nations Committee for Development Planning, a committee under the chairmanship of my Secretary General, Mr. Ramphal. That report: "Doubling Finance for Development: Meeting a Global Challenge" concentrated on capital flows to developing countries. It found that developing countries, if they were to have a modest growth rate of something in the order of 4.4 per cent a year by 1990, would need additional resources of approximately \$25 billion a year; in other words, projecting from present policies the kinds of increases that are possible. In addition to that, the developing countries would need \$25 billion. And to put the 4.7 per cent growth in perspective one should note in the 1960s, that developing countries grew by about 6 per cent a year.

Another indication of the inadequacy of the present approach is that when one looks at the indebtedness problem of the sub-Saharan African countries, one sees that no progress has been made in grappling with the problem. At least in the case of the middle-income countries we have had even before the Baker initiative, the adoption of multi-year rescheduling. That involves, of course, stretching out repayments over a longer period of time.

In the case of the poorer countries, the low-income countries, they rely on rescheduling through the Paris Club for their official debt and, in fact, more rescheduling has taken place by these countries than by the major indebted countries, but it is rescheduling of a different sort; it is rescheduling that is concerned with consolidating and stretching out the debt over a period of 12 to 18 months, and not the much longer period that is available under multi-year rescheduling. In fact on the whole little relief is being offered and the problem is worsening. Arrears are increasing. The Baker initiative has not done very much in their connection; it concentrated more on the 15 major indebted countries.

Whether one feels that further action is required on indebtedness depends on whether one feels that the problem is being resolved. I will give you a number of reasons why I feel that the problem is not being resolved. I want to highlight a few of those which I think are very important. For instance, if one looks at the growth rate of the industrial countries, it is expected to be a little more than 3 per cent a year for the next two years. On this basis, exports in the world economy would

*[Traduction]*

luppés. La baisse du taux d'inflation et du prix du pétrole raffermissent encore cette reprise.

Le Plan Baker, propose une injection de nouveaux fonds de l'ordre de 10 milliards de dollars par année. Si l'on évalue cette formule en fonction de certains paramètres, on constate à quel point elle est inadéquate. Prenons, par exemple le cas des transferts inverses nets des pays en développement, qui ont été de l'ordre de 22 milliards de dollars en 1985. Autrement dit, il y a eu un transfert net de ressources des pays en développement vers les pays développés de l'ordre de 22 milliards de dollars. On peut également la considérer par rapport à l'importance des sommes que les pays en développement doivent rembourser aux pays développés, soit près de 76 milliards de dollars par année.

J'attire votre attention sur le rapport qui a été préparé par la Commission des Nations-Unies sur la planification du développement, présidée par le secrétaire général du Secrétariat du Commonwealth, M. Ramphal. Ce rapport intitulé «Doubling Finance for Development: Meeting a Global Challenge», traitera surtout les mouvements de capitaux vers les pays en développement. Les auteurs du rapport ont constaté que les pays en développement auront besoin d'environ 25 milliards de ressources additionnelles si leur croissance est modeste, c'est-à-dire si elle est de quelque 4,5 p. 100 par année d'ici 1990, et ce, en supposant un maintien des orientations politiques actuelles et une amélioration possible de la conjoncture. Pour replacer ces 4,7 p. 100 une perspective, il faut noter que le taux de croissance économique des pays en développement a été d'environ 6 p. 100 au cours des années 60.

Un autre indice qui illustre combien l'approche actuelle est inadéquate apparaît lorsqu'on examine le problème de la dette des pays africains situés au sud du Sahara. On constate qu'il ne s'est fait à peu près aucun progrès vers la solution du problème. Avant le Plan Baker, les pays à revenus moyens pouvaient bénéficier du rééchelonnement de leur dette sur plusieurs années. Cela voulait dire, naturellement, que leurs versements étaient répartis sur une plus longue période.

Dans le cas des pays plus pauvres, ceux dont la moyenne de revenu est très faible, le refinancement des dettes officielles s'est fait par l'intermédiaire du Club de Paris. En réalité, les rééchelonnements y ont été plus nombreux que dans les grands pays, mais ils ont pris une autre forme; les versements ont plutôt été consolidés et réétalés sur une période de 12 à 18 mois plutôt que sur plusieurs années. En fait, on n'a pas fait grand chose et le problème s'aggrave. Le plan Baker ne s'est pas préoccupé davantage d'eux; il s'applique surtout aux quinze plus grands pays endettés.

Plus on croit que le problème est en voie de solution, moins on trouve impérieux d'intervenir. Je vous donnerai un certain nombre de raisons pour lesquelles je crois que le problème n'est pas près d'être réglé. J'aimerais vous énoncer les motifs pour lesquels je crois que c'est le contraire qui se produit. Par exemple, prenons le taux de croissance des pays industriels, qui devrait être légèrement inférieur à 3 p. 100 par année d'ici les deux prochaines années. Dans ce cas on peut prévoir que leurs



## [Text]

probably grow at approximately 4 to 5 per cent a year. In the past, when the world economy grew at 4 per cent, the volume of exports grew at about 8 per cent, double the rate of growth, but in recent times it has been found that this relationship does not hold any longer, the linkage is not that strong between the growth of developing countries and the volume of exports coming from the developing countries. So, one would expect growth in the volume of world trade of something in the order of 4.5 per cent over the next two years. That growth rate is much less than the rate of interest on debt. The rate of interest on debt is now something in the order of 8 per cent, on average. Sidney Dell made the point to you that as long as interest rates were above the growth rates of exports from developing countries then strains on developing countries would industrial continue, they would not ease, and I share that view. That is a crucial relationship.

One reason exports are not expected to grow very fast from developing countries is related to the collapse of commodity prices, which is not likely to improve in the years immediately ahead. In 1982 the average price of commodities exported by developing countries fell to the lowest point for post war period in real terms. In 1984 there was some recovery, but in 1985 it fell back again by 9 per cent, to a little better than the 1982 level. That situation is not likely to improve in the future.

In December 1985, the *ECONOMIST* estimated that because of the fall in commodity and oil prices the developing countries were going to transfer to the developed countries \$65 billion in 1985. Since then, oil prices have gone down much further.

These are some of the negative signals but, of course, there are some positive ones. We know that interest rates are going down. On the whole, the developing countries export more oil than they import. This means that the fall in oil prices in aggregate terms would be adverse to them. However, when one looks at it in terms of individual countries, there are a large number of oil-importing countries which will be favourably affected. While the oil price decline may have worsened, the indebtedness problem, in welfare terms for developing countries generally, my own view is that it will be an improvement on the situation.

I have given another figure which I think is an additional reason why the problem will not be resolved. I mentioned earlier that \$22 billion was transferred in 1985 from the developing countries to the developed countries on a net basis. This applies to all developing countries.

But when one looks at the Latin American countries, the reverse transfer has been greater still. In fact, it is something like double that figure.

In the case of the sub-Saharan African countries we are dealing with countries that are facing serious economic problems at the moment. In their case, while there has not been a net transfer from them to the developed countries, there has been a sharp decline in the net transfer of resources to them

## [Traduction]

exportations augmenteront de 4 à 5 p. 100 par année. Autrefois, quand l'économie mondiale progressait de 4 p. 100, les exportations, elles, augmentaient de 8 p. 100 soit le double du taux de croissance. Mais depuis quelques années, ce rapport n'est plus le même; il n'y a plus un lien aussi évident entre la croissance des pays en développement et le volume de leurs exportations. Il faudrait donc s'attendre à un taux de croissance et à un volume d'échanges internationaux de l'ordre de 4,5 p. 100 au cours des deux prochaines années. Or, ce taux de croissance est de beaucoup inférieur au taux d'intérêt. Le taux d'intérêt sur la dette est actuellement de 8 p. 100, en moyenne. Je pense que Sidney Dell vous a signalé que tant que les taux d'intérêt demeureront supérieurs aux taux de croissance des exportations dans les pays en développement, les tensions persisteront dans les économies des pays en développement, elles ne se dissiperont pas, et je partage ce point de vue. Tout réside dans ce rapport.

Si on dit que les exportations des pays en développement connaîtront une croissance modérée, c'est à cause de l'effondrement du prix des matières de base, situation qui ne devrait pas s'améliorer dans les années qui viennent. En 1982, le prix des matières de base provenant des pays en développement est tombé à son plus bas niveau en chiffres absolus depuis l'après-guerre. En 1984, il y a eu une certaine reprise, mais en 1985, il a chuté d'environ 7 p. 100, pour atteindre un niveau légèrement supérieur à celui de 1982. Rien ne nous permet de croire que la situation s'améliorera à court terme.

En décembre 1985, *The Economist* estimait qu'en raison de l'effondrement du prix des matières de base et des cours pétroliers, les pays en développement transféreraient 65 milliards de dollars vers les pays développés. Depuis lors, le prix du pétrole est descendu encore plus bas.

Ce sont, bien sûr, des indices négatifs, mais il y en a quelques-uns de positifs. Nous savons que les taux d'intérêt baissent. Comme, dans l'ensemble, les pays en développement exportent plus de pétrole qu'ils n'en importent, la chute du prix de pétrole devrait, globalement, avoir un effet négatif sur leur économie. Mais si l'on isole le problème de chacun des pays, on peut constater qu'un grand nombre de pays importateurs de pétrole tireront avantage de la conjoncture. Même si, dans l'ensemble, la baisse du prix de pétrole peut avoir aggravé le problème de la dette, je persiste à croire qu'il y aura quand même amélioration du niveau général de prospérité.

J'ai cité un autre chiffre pour vous illustrer ce qui me porte à croire que le problème ne se résorbera pas. Je me réfère aux 22 milliards de dollars nets dont je vous ai parlé plus tôt, qui ont été transférés en 1985 des pays en développement vers les pays développés. Cette constatation s'applique à tous les pays en développement.

Dans le cas des pays d'Amérique latine, les transferts inverses ont été encore plus importants. En réalité, ils ont atteint environ le double de ce chiffre.

Quant aux pays africains situés au sud du Sahara, ils font face à de très graves problèmes économiques actuellement. Dans leurs cas, bien qu'ils n'aient pas effectué de transferts nets vers les pays développés, les transferts nets de ressources en provenance des pays développés y ont subi une importante

## [Text]

from something like \$3 billion in 1980 to below \$1 billion, in 1985.

The consequence of all this has been severe strain on the developing countries. Imports are declining. Imports from the Latin American countries declined by 40 per cent between 1980 and 1985. This had a large impact on the developed countries restraining their growth. In this sense also the indebtedness also affects the developed countries.

What is happening in the developing countries is impairing their production potential for the future, their capital stock is being depleted. But there is another important adverse effect. These countries have been taking steps to improve their policies in recent times. They have been relying more on their private sector and on the operation of market forces. They have been moving forward towards market prices for their farmers. They have been liberalizing their import régimes. These are changes that the developed countries have been asking of the developing countries. These are changes that international financial institutions have been asking of them. In recent times those countries have been making efforts to change in these directions. They need encouragement and an adjustment process that will help them to continue to make these changes. Very often these measures have short-term costs.

However, an adjustment process that is not adequately financed; that would, therefore, force the developing countries to restrict their imports again, is not the kind of adjustment process that will encourage these outward-looking policies. It is important to consider the extent to which the current adjustment process is forcing the developing countries back towards inward-looking policies instead of encouraging the welcome changes which are taking place in their policies.

My own view is that the indebtedness problem has persisted because of inadequacies of the international economic system. In other words, the debt problem cannot be seen in isolation; it must be seen in relation to the functioning of the whole international economic system.

When one looks at capital flows to developing countries this, to me, gives a good indication of what is happening and how the system has not been functioning well. We have had a situation where private lending to developing countries which, on a gross basis was about \$61 billion in 1981, fell to \$25 billion in 1985. This sharp decline of private lending to developing countries indicates an unstable system of development financing.

In the case of private foreign investment, there has also been a decline from something like \$11 billion in 1981 to about \$8 billion in 1983.

When one looks at official flows, the next important category, one sees that as remaining at about the same level. We find that aid from the DAC countries has been increasing by about 2 per cent per year: A minor increase. On the other hand, aid from the OPEC countries, has declined because of the fall in oil prices. On the whole then, aid has not been increasing. With official flows standing, and with private flows declining sharply, the developing countries are facing a serious

## [Traduction]

baisse, passant d'environ 3 milliards de dollars en 1980 à moins de 1 milliard de dollars en 1985.

Tout ceci a eu pour conséquence d'imposer de lourdes tensions à l'économie des pays en développement. Les importations sont en baisse. Les importations en provenance des pays d'Amérique latine ont diminué de 40 p. 100 entre 1980 et 1985. Ceci a eu de graves conséquences sur l'économie des pays développés. Cette situation constitue un problème également pour les pays industrialisés.

Ce qui se passe dans les pays en développement porte atteinte à leur potentiel de production leur stock en capital est diminué. Il y a un autre facteur à leur désavantage. Ce sont des pays qui ont pris des mesures pour améliorer leurs politiques dernièrement. Ils se reposent de plus en plus sur le secteur privé, sur les forces du marché et accordent davantage de prix d'incitation, de prix du marché, à leurs agriculteurs. Ils ont libéralisé le régime d'importation. Ce sont ces changements et d'autres que leur ont demandé d'apporter les pays industrialisés. Ce sont des changements que leur ont demandé d'apporter les institutions financières internationales. Ces pays font depuis quelque temps des efforts pour suivre cette voie. Ils ont besoin d'encouragement et de l'implantation d'un processus d'adaptation qui les aidera à appliquer ces nouvelles mesures. Très souvent, ces mesures impliquent des coûts à court terme.

Toutefois, un processus d'adaptation mal financé et qui forcerait les pays en développement à limiter leurs importations de nouveau ne les encouragerait pas à adopter des politiques d'ouverture vers l'extérieur. Il est très important de voir dans quelle mesure ce processus d'adaptation oblige les pays en développement à revenir à des politiques de repli plutôt qu'il ne les encourage à apporter des changements et à adopter des politiques d'ouverture vers l'extérieur.

Selon moi, ce problème a persisté en raison des lacunes du système économique international. Le problème de la dette ne peut être isolé. Il doit être envisagé en fonction de l'ensemble du système économique international.

En examinant les apports de capitaux aux pays en développement, je me rends compte de ce qui se passe et à quel point le système ne fonctionne pas bien. Les prêts accordés par le secteur privé aux pays en développement, qui atteignaient une valeur brute de quelque 61 milliards de dollars en 1981, sont passés à 25 milliards de dollars en 1985. Il s'agit donc d'une baisse radicale des prêts accordés par le secteur privé aux pays en développement qui prouve que le système du financement du développement est instable.

Les investissements à l'étranger du secteur privé ont également baissé, passant de quelque 11 milliards de dollars en 1981 à environ 8 milliards en 1983.

Quant aux apports de capitaux du secteur public, ils sont pratiquement demeurés au même niveau. L'aide des pays membres du CAD a augmenté d'environ 2 p. 100 par année, une faible augmentation. Par ailleurs, l'aide des pays membres de l'OPEP a diminué, étant donné la chute des prix du pétrole. Dans l'ensemble, l'aide n'a donc pas augmenté. L'aide du secteur public n'ayant pas augmenté et celle du secteur privé ayant diminué, les pays en développement font face à un



## [Text]

problem of capital shortage. This, to me, indicates an unstable and inadequate system of development finance: A system that is not really geared to assisting the process of development. In fact, it was because of the system not functioning well that it relied on private banks to do some much of the recycling process in the 1970s. One could say that the oil surpluses developed fairly quickly and the system would not have adapted quickly to that situation. On the other hand, we have now had time to develop a more stable system of capital flows which would not aggravate indebtedness and would be helpful to development.

How do we deal with this problem of capital flows? I do not think one can expect that the private lending will recover quickly. In any case development countries should not rely in future so much on commercial bank lending which is not entirely suited to their needs. Private foreign investment depends on the economic state of the developing countries. I think the decline that has taken place is related to the depression the developing countries are facing and, until their recovery is resumed, private foreign direct investment is not likely to increase. That means that a large reliance has to be placed on official flows. In the case of aid, this is not likely to increase, at least not significantly, because of budgetary problems. We know that in the case of Canada, of course, there is some increase over time. In fact, Canada is moving to the target of .7 per cent of GNP. Although there has been some delay in reaching that target, one can still look forward to aid increases from Canada. But on the whole, as I mentioned earlier, because of the decline in OPEC flows which is likely to accelerate with the steep fall in oil prices, one is likely to have stagnation or even a decrease in aid flows in the near future.

For increases in official flows, I think we have to look to the international financial institutions. A current problem is the refinancing of IDA. Negotiations are taking place at the moment. The current IDA has resources of only \$9 billion, and this is a decline from the \$12 billion of the previous IDA. To some extent that situation was relieved by the setting up of the special facility for Africa, which provided an additional \$1.5 billion, making a total of \$10.5 billion. In the case of IDA 8, which is being discussed at the moment, a target of \$12 billion is set. We are not sure that we are going to even reach this target. In real terms it does not mean an increase. In fact, the World Bank had thought in an earlier assessment that what was needed was about \$15 billion, but the target has been revised to suit what is regarded as political realities. This is not likely to make up for the problem of the sharp decline that I spoke about earlier. Even with the \$12 billion IDA, it is estimated that sub-Saharan African countries will have a short-fall of \$1.5 billion on very modest estimate of capital needs over the period 1986-1990 done by the World Bank.

In fact, the calculations were just aimed at restoring imports to the level they had reached from 1980 to 1982. I think that to help with aid flows more has to be done to provide relief on official debt.

## [Traduction]

grave problème de liquidités. Cela reflète à mon avis le mauvais fonctionnement du système, un système qui n'est pas vraiment conçu pour favoriser le développement. De fait, c'est pour cette raison que les pays en développement ont dû compter sur les banques privées pour mener à bien le processus de recyclage au cours des années 70. D'aucuns pourraient prétendre que les surplus pétroliers ont augmenté que le système n'a pu s'adapter à ce type de situation. Or, nous avons en le temps d'élaborer un système plus stable d'apport de capitaux qui n'aggraverait pas l'en dettement et pourrait favoriser le développement.

Comment régler ce problème? On ne peut, selon moi, pas s'attendre à ce que les apports financiers du secteur privé augmentent assez rapidement. Les pays en développement ne devraient pas, à l'avenir, se reposer sur le crédit commercial qui n'est pas tout à fait adapté à leurs besoins. Les investissements du secteur privé à l'étranger dépendent de la situation économique des pays en développement. La baisse des apports financiers est selon moi liée à la dépression économique que connaissent les pays en développement, et, tant qu'une reprise ne se sera pas amorcée, ces investissements directs ne sont pas susceptibles d'augmenter. Cela signifie qu'il faut compter largement sur les apports financiers du secteur public. Or, l'aide du secteur public n'est pas susceptible d'augmenter, du moins pas de façon importante, en raison des problèmes budgétaires. Nous savons que le Canada hausse bien sûr son aide chaque année. En fait il essaie d'atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 de son PNB. Bien qu'il ait pris du retard en cela, le Canada prévoit toujours accroître ses apports financiers. Dans l'ensemble cependant, comme je l'ai dit, on devrait s'attendre à ce que les apports de capitaux stagnent ou baissent étant donné la diminution des apports des pays membres de l'OPEP qui devrait s'accélérer en raison de la chute des prix du pétrole.

Pour une augmentation des apports financiers publics, je crois que chacun doit se tourner vers les institutions financières internationales. L'un des problèmes qui se pose actuellement en ce sens est le refinancement de l'IDA. Des négociations ont lieu en ce moment. Les ressources de l'IDA ne totalisent actuellement que 9 milliards de dollars, une baisse par rapport au montant de 12 milliards des années précédentes. Cette situation s'est dans une certaine mesure améliorée par l'établissement de conditions spéciales pour l'Afrique, ce qui a permis d'ajouter 1,5 milliards. L'objectif de l'aide provenant de l'IDA, dont on discute à l'heure actuelle, est fixé à 12 milliards de dollars. Nous ne sommes même pas sûrs de pouvoir l'atteindre. En termes réels, il ne s'agit pas d'une augmentation. En fait, la Banque mondiale avait évalué le besoin à 15 milliards de dollars, mais a dû réviser ses positions, étant donné les réalités politiques. Cette somme ne va selon toute vraisemblance par régler le problème de la baisse radicale de l'aide dont j'ai parlé. Même avec ces 12 milliards de dollars, les pays du Sahel auront encore besoin d'au moins 1.5 milliard d'après les prévisions de la Banque mondiale pour les années 1986 à 1990.

En fait on vise simplement à ramener les importations aux niveaux qu'ils avaient atteints de 1980 à 1982. Je crois que pour augmenter l'aide, il faut envisager la possibilité de leur accorder une remise de leur dette envers le secteur public.



**[Text]**

In 1978 there was an agreement to write off the official debt of the least developed countries. This has been done by many of the industrial countries, including Canada, but it has not been done by all of them. One way in which the situation could be assisted is by extending relief beyond the least developed countries, which is a small category of countries, to include a wider group of low income countries.

However, looking to the international financial institutions, what would be very important is a very large increase in the capital of the World Bank. Discussions are taking place now on a new general capital increase for the World Bank. It is important for the kind of increase in lending that is required that the World Bank have a capital increase of the order of about 100 per cent. The developing countries are asking for an increase of more than 100 per cent, but I feel that an increase of at least 100 per cent would be able to provide the kind of increased lending per year which will help to resolve the financing problem faced by the developing countries.

**Senator Hicks:** What is the present capital?

**Dr. Persaud:** The present capital of the World Bank is \$78 billion.

In the case of the IMF, we also have a problem of inadequate resources. I believe that the short nature of its lending, the short revolving period used by the fund, is related to the resources provided to it. The next quota review is not yet on and it will take some time before we have that. In the meantime, however, what could be done is to ensure more liberal access to the IMF facilities. We have had an enlarged access policy going for some years now, but in recent times its limits have been reduced. What is required is to retain that enlarged access policy so that developing countries would continue to have fairly good access to IMF resources. More liberal access is required also to the Compensatory Financing Facility which could have been more helpful in recent times to compensation for the sharp decline in commodity export earnings.

**The Chairman:** I wonder if I might interrupt the proceedings long enough to introduce myself to our guest. My apologies for not being here at the beginning of the meeting, but I know that he was in capable hands with the deputy chairman of the committee. I had to appear before the budget committee to ensure that we have enough money with which to operate. I realize that is a small amount compared to the billions we are studying, but it is still very important. Please carry on, and again, I apologize for not being here on your arrival.

**Dr. Persaud:** Yes, I was dealing with the IMF. I think a further problem and an important one in the case of the IMF has to do with the conditions of access. Developing countries have been complaining about the short leash approach of the IMF, the concentration on demand management policies. They have felt that there is a need for greater concentration on supply oriented policies because of the structural problems which have been prevalent in their economies.

The IMF is really concerned about the balance of payments problem. These are held to be short term problems. But that having been said, developing countries have special structural

**[Traduction]**

En 1978, une entente visant à décharger les pays les plus pauvres de leurs obligations financières officielles a été conclue. Certains pays industrialisés y ont souscrit, dont le Canada, mais pas tous. C'est un des moyens de remédier à la situation. Peut-être y aurait-il lieu d'appliquer cette solution à d'autres pays que ceux qui sont les plus pauvres, un petit nombre en somme.

Par ailleurs, du côté des institutions financières internationales, il serait très important d'accroître les ressources de la Banque mondiale. Cette question fait d'ailleurs l'objet de discussions à l'heure actuelle. Pour être en mesure de consentir les prêts qui sont nécessaires, la Banque mondiale devrait voir ses capitaux augmenter de quelque 100 p. 100. Les pays en développement demandent une hausse de plus de 100 p. 100 de l'aide, mais je crois qu'une augmentation d'au moins 100 p. 100 permettrait de consentir tous les ans les prêts qui aideraient les pays en développement à résoudre leurs problèmes financiers.

**Le sénateur Hicks:** Quel est le capital actuel de la Banque mondiale?

**M. Persaud:** Soixante-dix-huit milliards de dollars.

Le FMI est également confronté à un problème de ressources inadéquates. Je crois que s'il consent des prêts à court terme, si la période de roulement de ses fonds est courte, c'est en raison des ressources dont il dispose. La prochaine étude de ses contingentements n'aura pas lieu avant quelque temps encore. Dans l'intervalle, on pourrait libéraliser l'accès aux ressources du FMI. Elle n'a toutefois pas encore été abolie. Il faudrait, selon moi, préserver cette politique de sorte que les pays en développement continuent d'avoir assez facilement accès aux ressources du FMI. Il faut libéraliser l'accès aux mécanismes de compensation financière qui auraient pu être plus utiles récemment pour compenser la chute des revenus d'importation.

**Le président:** Pourrais-je interrompre les délibérations pour me présenter à notre invité. Je m'excuse de n'avoir pu être présent au début de la séance, mais je sais que notre témoin était entre de bonnes mains avec le vice-président du comité. Je comparaissais devant le comité du budget afin de m'assurer que nous disposions de suffisamment de fonds pour fonctionner. Je sais que la somme en cause était bien petite par rapport aux milliards de dollars dont il est ici question, mais elle demeure néanmoins importante. Je vous prie de poursuivre et m'excuse encore une fois d'être arrivé en retard.

**M. Persaud:** Je parlais du FMI. Je crois que l'un des principaux problèmes dans le cas du FMI a trait aux conditions d'accès. Certains pays en développement se plaignent des méthodes un peu dures adoptées par le FMI, l'accent étant mis sur les politiques de gestion de la demande. Selon le FMI, il faudrait mettre davantage l'accent sur des politiques axées sur l'offre en raison des problèmes structurels qui affligent ces économies.

Le FMI est réellement préoccupé par le problème de la balance des paiements qui est un problème à court terme. Cela dit toutefois, certains pays en développement connaissent des

*[Text]*

problems which make it difficult for them to reverse balance of payments difficulties in a short period. Because of the recognition of this, there was set up within the fund some time ago the Extended Fund Facility. But in recent times the IMF has tended to make much greater use of the short term stand-by arrangements rather than the longer term kinds of programs which were applicable under the Extended Fund Facility.

This problem of the longer type of structural adjustment required by developing countries has been helped to some extent, in recent years by the World Banks becoming more involved in structural adjustment lending. But I still feel that in order to provide adequate resources for structural balance of payments problems, the IMF should rely more on its Extended Fund Facility rather than on these short term stand-by stabilization programs.

Serious disputes remain over the issue of conditionality. I think that while conditionality has to apply, part of the problem is not so much in the conditionality guidelines as they exist but in the interpretation of those guidelines by the IMF. In recent years, for instance, the IMF has tended to interpret those guidelines more rigorously. Part of the problem lies also in the difficulty some developing countries face in putting together their own structural adjustment policies for negotiation with the IMF.

India, for example, had a fairly good program with the IMF. I think that has resulted because the Indians were able to prepare their own stabilization program before going to negotiate with the IMF. One of the ways in which this problem could be resolved, it seems to me, is for other organizations to do more to help developing countries to develop capacity to negotiate with the IMF. The Commonwealth is getting more involved in work in this area. Otherwise they have to rely on IMF prescriptions and that tends to lead to difficulties. It is difficult to expect officials from the IMF, who know little of the political and social circumstances of developing countries, to be able to develop policies which are wholly relevant to the political, economic and social circumstances of developing countries.

One other aspect of malfunctioning of the system is protectionism, which also affects the developing countries very badly. In fact, it affects the developing countries more than it affects the developed countries in the sense that in the voluntary export restraints and the orderly marketing arrangements, about 30 to 40 per cent of the exports of developing countries are restricted. When there are such restrictions, for instance like the multi-fibre arrangement, it does not mean that jobs are protected in the developed countries, because the restricted products can come from developed countries that do not face the restrictions. There is a discrimination here against the developing countries. It is one way in which the system is operating against the developing countries. I make the point about protectionism because if the developing countries are to be in a better position to solve their debt problem, they will have to export more, and this requires not only higher growth on the part of the developed countries, but also freer access in their markets.

*[Traduction]*

difficultés particulières de structure qui ne leur permettent pas de régler rapidement leur problèmes de balance des paiements. C'est pourquoi le Fonds a établi, il y a quelque temps, des conditions de prêt à long terme. Par ailleurs, il tente depuis quelque temps d'avoir recours aux crédits de confirmation à court terme. Il favorise des programmes d'une durée de trois ans plutôt que d'autres de longue durée.

Le problème de l'adaptation des structures des pays en développement a, dans une certaine mesure, été résolu ces dernières années, la Banque mondiale ayant consenti de plus en plus de prêts à cet égard. Mais je n'en estime pas moins que pour fournir des ressources suffisantes pour permettre à ces pays d'adapter leur structure et de régler leurs problèmes structurels de la balance des paiements, le FMI devrait compter davantage sur les programmes de stabilisation à long terme plutôt qu'à court terme.

De sérieux problèmes demeurent quant à la conditionnalité. À mon avis, bien que la conditionnalité doit être de règle, ce ne sont pas les conditions elles-mêmes qui posent les problèmes, mais l'interprétation qu'en fait le FMI. Ces dernières années, par exemple, le FMI a eu tendance à appliquer ou à interpréter ces lignes directrices plus rigoureusement. Je crois que le problème s'explique en partie ici par la difficulté qu'ont certains pays en développement à établir leurs propres politiques d'adaptation des structures en vue de négocier avec le FMI.

L'Inde, par exemple, a obtenu d'assez bonnes conditions du FMI, en partie, je pense, parce que les Indiens ont été en mesure d'établir leurs propres programmes de stabilisation avant d'entamer des négociations avec le FMI. Pour résoudre ce problème, il y aurait lieu, entre autres, que d'autres organismes aident davantage les pays en développement à se préparer à négocier avec le FMI. Sinon, ces pays doivent accepter les conditions du FMI, ce qui crée des difficultés. On peut difficilement s'attendre des hauts fonctionnaires du FMI, qui connaissent très peu la situation politique et sociale des pays en développement, d'élaborer des politiques à l'égard de ces pays qui tiennent compte de leur situation politique, économique et sociale.

Une autre raison qui explique le mauvais fonctionnement du système est le protectionnisme qui a également des conséquences très néfastes sur les pays en développement. En fait, il a des conséquences plus néfastes sur eux que sur les pays industrialisés en ce sens que les accords de limitation volontaire des exportations et de commercialisation frappent seulement 30 à 40 p. 100 des exportations des pays en développement. Ces restrictions, dans le cas de l'arrangement multifibres par exemple, ne signifient pas nécessairement qu'on protège les emplois dans les pays industrialisés, parce que ces produits peuvent venir alors d'autres pays. Il s'agit donc de discrimination envers les pays en développement. On voit qu'à cet égard, le système ne leur vient pas du tout en aide. J'ai parlé du protectionnisme parce que si les pays en développement veulent être mieux à même de résoudre leur problème d'endettement, ils vont devoir accroître leurs exportations, et cet accroissement ne sera possible que si la reprise économique des pays industrialisés s'affermir et si l'accès à ces marchés est plus libre.



## [Text]

I would like summarize what I have been saying. If the developed countries were to grow at the rate of about 4 per cent to 5 per cent, the kind of growth they had in the 1960s, and if their markets were opened up more, the debt problem might resolve itself over time. However, these developments are not likely to occur. One has to think therefore of further action in terms of a package approach. One cannot say to the developed countries that because of the debt problem you ought to stimulate your economies. I feel that conditions are such today that some of the economies could stand further expansionary policies. With the technological change that is taking place and the productivity increase that flow from it, and if one also takes into account the decline in inflation and oil prices, there is room for manoeuvring for some of the developed countries in terms of their particular position—for instance, if they have surpluses and very low inflation—to be able to stimulate their economies. I think that growth of 4 per cent to 5 per cent is possible. It requires more co-ordinated policies on the part of the developed countries.

While there has been some improvement in the sense of better co-ordination and more consistent policies and movement in that direction, I do not think that one can look forward to growth of 4 per cent to 5 per cent in the near future. If that kind of growth is not forthcoming, it is not likely there will be progress in opening up markets in the developed countries. In the absence of those things, you have to do other things. In present circumstances some debt relief is necessary. For the poorer countries it could be done through improvements in rescheduling under the Paris Club and a greater writing off of debt.

In the case of the major indebted countries, there are difficulties and it is not easy for debt relief to be agreed on and implemented. There are all sorts of moral hazard problems. How do you go about it even if one agrees that it is necessary, how do you implement the process? I am not saying that it is not possible, but it requires dialogue on the part of the indebted countries and the creditor countries. One indication that it is possible to have some debt relief, is the fact that banks have been selling some of their debt at discounts, something like 70 to 80 per cent of their face value. That means that the banks are taking a loss. Although they are taking that loss, the developing countries are not being relieved, because the debt is simply sold to someone else, who still has full claim on the indebted country. This indicates, though, that there is the possibility of a solution which will allow the banks to have some kind of write-down and which, at the same time, will provide relief to the developing countries. Perhaps one way of doing that would be through the interest rates on existing debt. One cannot provide relief in terms of interest on new debt, but in terms of past debt, one can reduce the rate of interest by 2 per cent or 3 per cent, which would provide considerable relief.

Before closing, I want to say something about the Paris Club, because I notice from the evidence that has been presented to this committee that much has not been said about it. I think there is scope for a lot of improvement here. As you

## [Traduction]

J'aimerais résumer ce que je viens de dire. Si le taux de croissance des pays en développement atteignait 4 à 5 p. 100, taux comparable à celui que nous avons connu dans les années 1960, et si ces pays avaient plus facilement accès aux marchés leurs problèmes pourraient être résolus avec le temps. Cela ne se produira vraisemblablement pas. Il nous faut d'abord envisager une solution d'ensemble. Nous ne pouvons exiger des pays en développement qu'ils stimulent leur économie, sous prétexte qu'ils ont des problèmes d'endettement. Je pense que la conjoncture actuelle se prête à l'adoption dans les pays industrialisés, d'un plus grand nombre de politiques expansionnistes. L'évolution technologique et la productivité qui en découle ainsi que la baisse récente de l'inflation et des prix du pétrole placent certains pays industrialisés en meilleure position—par exemple, s'ils ont des surplus, et une inflation moins forte pour stimuler leur économie. Je crois qu'il est possible d'atteindre une croissance de 4 à 5 p. 100, mais cela va exiger une certaine coordination de la part des pays industrialisés.

Même si la coordination s'est quelque peu améliorée, si les politiques sont plus cohérentes et si, de façon générale, un mouvement s'est amorcé dans cette direction, je ne pense pas qu'il faille s'attendre à ce que le taux de croissance atteigne 4 à 5 p. 100 dans les prochaines années. Sans ce taux de croissance accru, il est inutile de songer à une réduction du protectionnisme et à l'ouverture des marchés dans les pays industrialisés. Il nous faudra donc trouver des solutions de rechange. Les pays les plus pauvres devront bénéficier de nouvelles concessions, dans le cadre des négociations sur le rééchelonnement de la dette, qui ont cours au sein du Club de Paris.

Dans le cas des pays les plus endettés, la situation est plus délicate. Il faut tenir compte de toutes sortes de risques. Comment allons-nous contourner ces problèmes? Même si nous nous entendons sur une solution, comment allons-nous l'appliquer? Je ne dis pas cela est impossible, mais il faudra que s'amorce un dialogue entre les différents gouvernements des pays débiteurs et créanciers. Nous avons la preuve qu'un certain allègement de la dette est possible, depuis que les banques ont commencé à se défaire à rabais, d'une partie de leurs créances c'est-à-dire à quelque 70 à 80 p. 100 de leur valeur nominale. Ces banques subissent donc une perte. La dette des pays en développement n'en est cependant pas allégée pour autant, puisque les créances sont simplement cédées à quelqu'un d'autre qui est toujours en droit d'en exiger le plein remboursement. Cela indique toutefois qu'il serait possible de trouver une façon de permettre aux banques de réduire quelque peu leurs créances afin d'offrir, du même coup, un allègement aux pays en développement. Cet allègement pourrait, par exemple, prendre la forme d'une baisse du taux d'intérêt imposé sur la dette actuelle. S'il est impossible de réduire les taux d'intérêt imposés à l'égard des nouvelles créances, il n'est toutefois pas impensable de réduire de 2 ou 3 p. 100 le taux d'intérêt imposé sur les vieilles créances. Une telle mesure procurerait un allègement considérable.

Avant de terminer, j'aimerais dire quelques mots au sujet du Club de Paris, parce que j'ai remarqué que cette question avait été quelque peu passée sous silence dans les témoignages entendus par votre comité. Je pense qu'il y a place pour beau-



## [Text]

know, it is concerned with rescheduling official debt. One finds that the kind of improvement that is possible is the greater adoption of multiyear rescheduling. As I pointed out earlier, rescheduling is done on the basis of 12 months to 18 months, which requires the developing country's concerned to come back often for rescheduling. You find therefore the same countries returning over and over. The way this process works is that an agreement is arrived at informally and generally. The particular indebted country then negotiates a bilateral agreement on the basis of the general agreement with the creditor country. When these Paris Club informal agreements are reached, it takes some time for the bilateral agreements to be negotiated. There is some scope for speeding up that process. Sometimes when the negotiations are started, the insurance coverage is removed by the export credit agencies of the developed countries. There is scope for improvement there, too.

Talking about export credit agencies, when one looks at the Baker initiative, it provides for the banks and for the international institutions to do more, but it does not provide for the governments to do more directly. This is one area in which they could do more by providing more funds to their export credit agencies which, as you know, have been hit by the problem of arrears and bad debt. As a result their funding has been reduced. So the developed countries could help directly through their export credit agencies.

**Senator Macquarrie:** I wonder if the witness can help us to look at the Commonwealth Secretariat in the global situation. I do not expect an up-to-date run down, but could you describe the Commonwealth in this situation of the \$900 billion total debt in the developing countries and how much of it might be accounted for by the Commonwealth. Could you give us a general outline of regional perspectives? Where does the Commonwealth Caribbean, the Asiatic Commonwealth and the African Commonwealth stand on this matter? I know that these groups do not spring to mind as being primarily-economic units, but I notice a great many economic studies are going on. For example, there is the Lord Lever one on which our guest was the secretary and the author. Could you respond to that, Dr. Persaud?

**Dr. Persaud:** That is an important question and one that allows me to say something that I did not say in my opening remarks.

I am not in a position to give you the figures on the Commonwealth because we have not really worked that out separately—not even for the Lever group—because we did not feel in any sense that the Commonwealth had a special indebtedness problem. So, we did not separate that.

## [Traduction]

coup d'amélioration au sein de ce groupe. Comme vous le savez, le Club de Paris s'est donné pour mandat de négocier le rééchelonnement de la dette officielle. L'une des améliorations possibles, à cet égard, consisterait à favoriser davantage le rééchelonnement pluriannuel. Comme je l'ai souligné un peu plus tôt, le rééchelonnement se fait tous les 12 ou 18 mois, ce qui oblige les pays en développement concernés à se présenter souvent pour négocier le rééchelonnement de leur dette. Ce sont finalement toujours les mêmes pays qui sont en cause. La procédure habituelle consiste à conclure une entente officieuse et de portée générale et ensuite à laisser le soin au pays visé de négocier une entente bilatérale, à partir de l'entente générale conclue entre le pays débiteur et le pays créancier. Une fois que ces ententes officieuses sont conclues, il faut un certain temps avant que les ententes bilatérales soient négociées. Il y aurait donc peut-être lieu ici d'accélérer le processus. Il arrive parfois que, lorsque les négociations s'amorcent, la protection offerte par les organismes de crédit à l'exportation des pays industrialisés ait déjà pris fin. Il y a également là place pour de l'amélioration.

À ce propos, lorsque vous considérez le plan Baker, vous constatez qu'il exige davantage des banques et des institutions internationales, mais pas nécessairement des gouvernements. Pourtant, il me semble que les gouvernements devraient accroître leur aide financière aux organismes de crédit à l'exportation qui, comme vous le savez, connaissent des problèmes de financement en raison de la lenteur des remboursements, des arriérés, etc. Les pays industrialisés pourraient donc fournir une aide directe par le biais de leurs organismes de crédit à l'exportation.

**Le sénateur Macquarrie:** Je me demande si le témoin peut nous donner une idée de la situation d'ensemble des pays du Commonwealth. Je ne m'attends pas à ce que vous nous dressiez un tableau exhaustif, mais j'aimerais que vous nous disiez où se situent ces pays par rapport à l'endettement total de 900 milliards de dollars des pays en développement et que vous nous indiquiez quelle proportion de ce montant correspond à la dette des pays du Commonwealth. Pouvez-vous nous donner un aperçu général des perspectives régionales? Où se situent les pays du Commonwealth des Antilles, de l'Asie et de l'Afrique dans ce tableau? Je sais qu'il ne viendrait à l'esprit de personnes que ces groupes constituent des entités économiques, mais je sais que beaucoup d'études économiques sont en cours. Il y a, par exemple, le rapport de Lord Lever, dont notre invité est le secrétaire et l'auteur du rapport. Pouvez-vous répondre à mes questions, monsieur Persaud?

**M. Persaud:** C'est une question importante qui va m'amener à vous entretenir de certains points que je n'ai pas traités dans mes remarques préliminaires.

Je ne suis pas en mesure de vous donner des chiffres au sujet des différents pays du Commonwealth, parce que nous n'avons pas vraiment pris chaque pays séparément—pas même dans le cadre de l'étude du groupe Lever. Nous estimons, en effet, que les pays du Commonwealth dans leur ensemble n'ont pas de problèmes particuliers d'endettement. C'est pourquoi nous n'avons pas fait de distinction.

*[Text]*

But if one looks at the problem generally, one finds that there is a tendency to think of the problem as a Latin American problem and now as an African problem also. One of the contributions that was made by the Lever Report was to point to the problem of the sub-Sahara African countries. In fact, it was one of the first reports that highlighted the indebtedness problems of that part of the world.

Before that report was prepared, the indebtedness problem was seen almost wholly as a Latin American problem.

But the problem is even wider than that and this was something that was taken up by the Government of Canada. In fact, the Government of Canada proposed recently, a third window for the World Bank to deal with countries that were not the major middle-income countries that could borrow normally from the World Bank, on commercial terms, or near commercial terms, or the low-income countries that could borrow from IDA. In other words, there was an intermediate group of countries that were also suffering from indebtedness and required concessional types of assistance. I think Canada had very much in mind countries such as Jamaica and other smaller middle-income countries.

There are also countries outside of Africa, outside of Latin America and outside of the Caribbean, least developed countries, such as Bangladesh, where it is not so much a problem of indebtedness but a need for additional resources. In the case of the Asian subcontinent on the whole if one looks at India and Sri Lanka, they do not have an indebtedness problem. India is now doing more commercial borrowing. In fact, it was one of the countries that had not resorted much to commercial borrowing, but is now doing so and to some extent, is being forced to do so because it is being squeezed out of IDA. Because IDA resources are not expanding and because IDA has to do more for Africa, there is a tendency to divert resources from India to assist Africa.

So, there are more resources going to Africa, but not because there are more resources; but at the expense of other parts of the Third World. It so happens that that is at the expense of a poorer part of the Third World, India, and not, for instance, at the expense of the Middle East, which countries tend to get a great deal of aid. In fact, their share of aid is not going down.

On the part of East Asian countries there is not any serious indebtedness problem. Malaysia, because of the commodity price situation, is facing some difficulties, but it has not yet what could be regarded as an indebtedness problem. The Philippines in that part of the world could be regarded as having an indebtedness problem.

So, on the whole you have Africa, Latin America and some of the Caribbean countries in difficulties.

**Senator Macquarrie:** I take it that in many cases these countries' problems are governed by or geared to the factors in their own regions. I am thinking of Sahel. I take it their Commonwealthism becomes irrelevant in these terms.

*[Traduction]*

Si vous examinez l'ensemble de la situation, vous constaterez que nous avons tendance à associer le problème de l'endettement aux seuls pays de l'Amérique latine et de l'Afrique. L'une des particularités du rapport Lever réside dans le fait qu'il lève le voile sur les problèmes des pays sub-sahariens et africains. C'est, en fait, l'un des premiers rapports qui met en lumière les problèmes d'endettement des pays de cette région du monde.

Avant que ce rapport ne soit publié, le problème de l'endettement était considéré comme un problème particulier aux pays d'Amérique latine.

Le problème est cependant beaucoup plus vaste, et le gouvernement du Canada semble l'avoir compris, puisqu'il a proposé à la Banque mondiale de créer une troisième catégorie d'emprunteurs qui regrouperait les pays qui, sans appartenir à la catégorie de pays à revenu moyen qui empruntent normalement de la Banque mondiale, ont quand même besoin de prêts commerciaux ou quasi commerciaux, mais aussi d'une certaine forme d'aide à des conditions privilégiées pour remédier à leurs problèmes d'endettement. Je suis sûr que le Canada songeait à des pays comme la Jamaïque et la Guyane, lorsqu'il a formulé cette proposition.

Il y a des pays à l'extérieur de l'Afrique, de l'Amérique latine et des Antilles, comme par exemple le Bangladesh, qui n'ont pas vraiment de problèmes d'endettement mais qui ont quand même besoin de nouvelles ressources. Dans l'ensemble du sous-continent asiatique, vous n'avez, à cet égard, qu'à considérer l'Inde et le Sri Lanka. Ces pays n'ont pas de problèmes d'endettement. Pourtant, l'Inde contracte de plus en plus de prêts commerciaux. En fait, l'Inde était l'un des seuls pays à n'avoir jamais eu recours aux prêts commerciaux, mais elle a été en quelque sorte acculée au pied du mur parce qu'elle ne pouvait plus rien obtenir de l'IDA. En effet, étant donné que les ressources de l'IDA n'augmentent pas et qu'elle doit en consacrer une plus grande part à l'Afrique, l'Inde se voit privée d'une de ces sources de financement.

L'Afrique bénéficie donc de plus d'aide, mais ce n'est pas parce que les ressources sont plus abondantes. Au contraire, ce transfert se fait au détriment d'autres régions du Tiers Monde. C'est le cas de l'Inde qui, contrairement aux pays du Moyen-Orient, a vu sa part de ressources décroître.

Les pays de l'Est asiatique n'ont aucun problème d'endettement grave. La Malaisie éprouve certaines difficultés en raison de la dégringolade du prix des marchandises, mais elle n'a pas encore de véritables problèmes d'endettement. La situation est toutefois quelque peu différente dans le cas des Philippines et des autres pays de cette région du monde.

Dans l'ensemble, vous n'avez donc que l'Afrique, l'Amérique latine et certains pays des Antilles.

**Le sénateur Macquarrie:** Je crois comprendre que, dans bien des cas, les problèmes de ces pays sont attribuables à des facteurs particuliers à la région où ils sont situés. Je pense, par exemple, au Sahel. Leur situation n'a donc rien à voir avec leur appartenance ou non au Commonwealth.



[Text]

**Dr. Persaud:** Yes, I would say that. Why there are serious problems in the sub-Saharan Africa, generally—Commonwealth and non-Commonwealth—is partly because of the great reliance on commodity exports. They are commodity-dependent countries, and as you know, commodity prices, as I mentioned in my opening remarks, have been greatly affected by the recent recession. Although we are now out of the recession, they continue to be seriously depressed.

**Senator Macquarrie:** Could you look at an area where, perhaps, the regionalism and the Commonwealthism may reasonably overlap, and that is the Caribbean, in which there has been a long time and sustained Canadian interest, including the various subjects we are talking about today, Canadian banks, Canadian aid, Canadian loans, and so forth.

What can you report from your vantage point of Guyana and Barbados on that?

**Dr. Persaud:** The situation is improving in the region, especially in the smaller islands. Tourism is building up again, and that is helping them. Barbados also continues to be not a seriously-affected country. Of course, Trinidad and Tobago now faces a problem because of its large reliance on oil and the decline in oil prices. So, Trinidad is, in a way, an addition to the problem countries, and Jamaica is still facing serious problems. Guyana continues to face very serious problems of debt arrears and not, therefore, being able to get relief from the international institutions. A problem one should note—and this is a point I was trying to make in my opening remarks—is that there are countries now willing to adopt adjustment policies, but they face a situation in that they are very short of foreign exchange, and because of arrears with existing institutions and donors, they are unable to get any relief. So, they are, in a way, trapped in their present position. There is no way in which they can get out of it because they are short of that small amount of foreign exchange that might get them going again. I think Guyana is one such country. It faces very serious problems.

**Senator Macquarrie:** This committee made a study of Canada's relationship with the Commonwealth Caribbean and came up with some interesting observations. No doubt you have read that report. One part that particularly appealed to me related to Canada importing their good rum. I do not know how well we have carried that out. That is one of your great exports.

**The Chairman:** I am one member of this committee who only drinks rum, although I do not want to offend your Scottish heritage.

**Senator Macquarrie:** Well, you are emulating me.

**Dr. Persaud:** If a small proportion of the Canadian population would do likewise, we would do all right in the Caribbean.

[Traduction]

**M. Persaud:** Cet exact. Si les pays sub-sahariens et africains—qu'ils appartiennent ou non au Commonwealth—éprouvent de si graves problèmes, c'est en général en raison de leur grande dépendance à l'égard des exportations de marchandises. Pour ces pays, la récente récession a été désastreuse puisque, comme vous le savez et comme je l'ai mentionné dans mes remarques préliminaires, elle a fait dégringoler le prix des marchandises. Même si cette difficile période est maintenant chose du passé, ces pays continuent à en subir le contrecoup.

**Le sénateur Macquarrie:** Y a-t-il une région où, par exemple, l'influence du régionalisme et celle de l'appartenance au Commonwealth peuvent se chevaucher, et y a-t-il un pays des Antilles auquel le Canada accorde depuis longtemps un appui soutenu sous les différents aspects abordés aujourd'hui, en l'Occurrence les banques canadiennes, l'aide canadienne, les prêts canadiens, etc.

Quelle est, selon vous, la situation de la Guyane et de la Barbade à cet égard?

**M. Persaud:** La situation s'améliore dans la région, en particulier dans les petites îles. Le tourisme y est de nouveau florissant, ce qui est de bon augure. La Barbade continue à ne pas être trop gravement touchée. Trinidad éprouve, bien sûr, certaines difficultés en raison de sa dépendance à l'égard du pétrole et de la récente dégringolade des prix du pétrole. Trinidad s'ajoute donc, en un sens, aux pays qui éprouvent des difficultés, tandis que la Jamaïque est toujours aux prises avec des problèmes graves. La Guyane continue d'accumuler les arriérés et d'échouer dans ses tentatives d'obtenir un allègement de la part des institutions internationales. Le problème que j'ai essayé de faire ressortir dans mes remarques préliminaires est le suivant: malgré leur volonté d'adopter des politiques d'ajustement, bien des pays se trouvent actuellement à cours de devises étrangères et, en raison des arriérés qu'ils ont accumulés auprès des institutions internationales et des pays donateurs, sont incapables d'obtenir un allègement. Ces pays sont donc, ni plus ni moins, pris au piège. Il n'y a, pour eux, aucune issue possible, parce qu'ils n'ont pas les devises étrangères nécessaires pour s'en sortir. Je pense que la Guyane fait partie de ces pays qui éprouvent de très graves problèmes.

**Le sénateur Macquarrie:** Notre comité a effectué une étude sur les relations du Canada avec les pays des Antilles appartenant au Commonwealth et en est arrivé à certaines conclusions intéressantes. Vous avez sûrement lu ce rapport. L'une des parties de ce rapport, dont je me rappelle particulièrement, portait sur les importations de rhum du Canada. J'ignore si nous avons bien cerné la question, mais je sais que c'est là l'une de vos meilleurs exportations.

**Le président:** Je suis un des membres de ce comité qui ne boit que du rhum, sans vouloir offenser vos racines écossaises.

**Le sénateur Macquarrie:** Eh bien, je suppose que je suis votre émule!

**M. Persaud:** Si seulement une infime partie de la population canadienne suivait votre exemple, nous n'aurions aucun problème dans les Antilles.



[Text]

**The Chairman:** Before I call on other members of the committee, I read something in the paper the other day to the effect that Jamaica was disassociating itself from the IMF. I believe it was felt that Jamaica should no longer compress its economy and that it had every reason to believe it could grow by 5 per cent this year as a result of constraints put on over the past two or three years.

Did you see that article?

**Dr. Persaud:** I saw that report. I think what has happened in the case of Jamaica—and the Jamaica Prime Minister has been saying this fairly frequently recently—is that all of the policies recommended by the international institutions have not helped the country. I think what the Prime Minister was trying to say was that Jamaica is an example of a country that proves that those policies really require rethinking, that they have not helped Jamaica, and he is now prepared to adopt other policies. What is important here is that some other countries in Latin America have tended to go their own way rather than submitting themselves to IMF prescriptions. Brazil and Argentina are cases in point where they have been able to make significant achievements by policies developed on their own without going to the IMF. I believe that Jamaica is veering that way. Jamaica feels that there is a set of policies which it can adopt within the framework of its present ideology and the present orientation of its economic policies. It is a different set of policies which might do better than those in the past prescribed by the IMF.

**Senator Rowe:** I notice that we are increasingly using the term “sub-Sahara” and I am somewhat puzzled by it. To me it seems a rather loose concept. What does that term take in? I know that, obviously, it does not go as far south as South Africa.

**Dr. Persaud:** It refers to countries south of the Sahara but not including South Africa. It would include those countries in the east such as Ethiopia and so on. In fact, it is all African countries, except the Arab countries to the north of the Sahara and South Africa to the south.

I am glad you made that point because, when we use categorization, we give the impression that all African countries are doing badly and that is not the case. There are about six or seven countries such as Botswana, Malawi and Mauritius—which, although it is in the Indian Ocean is regarded as part of Africa—which are not doing badly. In fact, their growth rates compare favourably with other parts of the third world.

**Senator Rowe:** Would you include the Seychelles Islands?

**Dr. Persaud:** Yes, it is included. That country has done fairly well. It is not suffering as badly as the other countries. It relies a lot on tourism but it is regarded as part of Africa.

**Senator Rowe:** We were there several years ago and I think all of us were quite pleased and a little astonished at the degree

[Traduction]

**Le président:** Avant que je ne donne la parole à d'autres membres du comité, j'aimerais faire état de l'article que j'ai lu récemment dans un journal à l'effet que la Jamaïque allait se dissocier du FMI. J'ai cru comprendre que la Jamaïque s'estimait incapable de continuer à comprimer son budget, et qu'elle avait toutes les raisons de croire que son taux de croissance pourrait cette année, atteindre 5 p. 100, par suite des restrictions imposées ces deux ou trois dernières années.

Avez-vous lu cet article?

**M. Persaud:** Oui, j'ai vu le rapport. Je crois que c'est ce qui s'est produit dans le cas de la Jamaïque—c'est d'ailleurs ce qu'a dit le premier ministre de la Jamaïque à plusieurs reprises ces derniers temps—et que toutes les politiques recommandées par les institutions internationales n'ont pas aidé le pays. Je crois que le premier ministre essayait de dire que la Jamaïque est la preuve que ces politiques ont vraiment besoin d'être révisées et qu'elles n'ont pas favorisé le pays. Il ne faut pas oublier que d'autres pays de l'Amérique latine ont tendance à faire à leur tête plutôt que se soumettre à des conditions du FMI. Le Brésil et l'Argentine, notamment, ont fait des progrès. Ils ont pu considérablement améliorer leur sort en élaborant leurs propres politiques sans consulter le FMI. J'ai l'impression que la Jamaïque est sur le point de les imiter. La Jamaïque estime pouvoir adopter un ensemble de politiques qui correspondent à l'idéologie et à l'orientation actuelles de ses politiques économiques auxquelles elle ne sera pas forcée de renoncer. Cet ensemble de politiques pourrait avoir de meilleurs résultats que celles qu'a prescrites le FMI par le passé.

**Le sénateur Rowe:** Je me rends compte que nous utilisons de plus en plus l'expression «sub-Sahara» et j'en suis quelque peu intrigué. Il me semble que cette expression désigne un concept plutôt vague. Quelles régions le sub-Sahara comprend-t-il? Je sais, bien sûr, qu'il ne s'étend pas jusqu'à l'Afrique du Sud.

**M. Persaud:** Le sub-Sahara désigne les pays qui se trouvent au sud du Sahara, mais ne comprend pas l'Afrique du Sud. Elle comprend des pays de l'Afrique de l'Est, comme l'Éthiopie. Il s'agit donc de tous ces pays africains, à l'exception des pays arabes au nord du Sahara et de l'Afrique du Sud.

Je suis content que vous ayez soulevé cette question parce que lorsque nous établissons des catégories, nous donnons l'impression que tous les pays d'Afrique sont en mauvaise posture et ce n'est pas le cas. Six ou sept pays, comme le Botswana, le Malawi et l'île Maurice, laquelle est considérée comme faisant partie de l'Afrique même si elle se trouve dans l'océan Indien, ne s'en tirent pas si mal. En fait, leur taux de croissance soutient la comparaison avec celui d'autres régions du Tiers Monde.

**Le sénateur Rowe:** Comptez-vous les îles Seychelles dans ce groupe?

**M. Persaud:** Oui. Ce pays s'est débrouillé plutôt bien. Il ne souffre pas autant que les autres. Il se fie beaucoup au tourisme mais est quand même considéré comme partie de l'Afrique.

**Le sénateur Rowe:** Nous y étions il y a plusieurs années et je pense que nous étions tous ravis et quelque peu étonnés de la

[Text]

of prosperity that seemed to be there and in some of the other islands in the Indian Ocean.

I notice you referred to some of the banks selling their debts. One does not hear much about that and I am rather intrigued by the whole concept. Is there any degree of control over that whole process? If I were a bank and Chile owed me \$27 billion and I decided to get rid of that debt by selling it to you for 80 per cent of the total, would there be any control over that?

**Dr. Persaud:** I am not well acquainted with this whole process but I have noticed that some sales have developed in what is regarded as the secondary market. I suspect that has to do with instruments which perhaps could be transferred. It may not be possible to transfer some types of debt. The short answer to your question is that I do not know much about it.

Some sales have taken place and, with some kind of discount involved, 20 per cent or 30 per cent, this seems to indicate that if banks can accept this loss by selling then, if a way could be found where they would accept that loss and where that loss could involve a relief to a developing country, then we might get back to a situation that is sustainable because indebted countries might then be in a situation where their debt has been reduced by 20 per cent or 30 per cent which would be a considerable help to those countries and could make their debt sustainable.

It presents all kinds of difficulties to provide relief in that way but I have no doubt that, with ingenuity, one can devise ways of doing that. However, once banks are prepared to accept some kind of loss on existing debt, they may be prepared to accept a lower rate of interest on the outstanding debt. Of course, you cannot do that in terms of new money but, in terms of existing debt that would be one way of making your debt safe in the sense that the debtor country concerned has greater capacity to repay and has a debt that is more manageable. In that direction I believe there are possibilities of a solution.

There are difficulties. If you want to avoid them, then much bolder action would be required in other areas such as producing more official finance and reduction protectionism. There must be recognition that there is a problem and action has to be taken.

**The Chairman:** I suppose the unsatisfactory nature of the lending institutions selling their debt at discount or discounting it is that the purchaser of that discounted debt then tries to collect 100 cents on the dollar to cover his risk so there is no real relief for the debtor country.

**Dr. Persaud:** Yes.

**The Chairman:** The debtor country can probably negotiate with the purchaser knowing that he paid less than 100 cents on the dollar, but he is going to be covering his loss risk by trying to acquire all of it. Your point is that if that could be done on a formal basis directly to the debtor country then, indeed, it would see the debt reduced or, on the other hand, the equivalent situation would result from lower interest rates.

[Traduction]

prosperité dont semblaient jouir les Seychelles et certaines autres îles de l'océan Indien.

Vous avez parlé de quelques banques qui vendent leurs dettes. Il est rare qu'on entende parler de telles choses et j'en suis plutôt intrigué. Y a-t-il moyen d'exercer un certain contrôle sur ce processus? Si j'étais une banque et que le Chili me devait 27 milliards de dollars et que je décidais de me débarrasser de cette dette en vous la vendant à 80 p. 100 du total, cette transaction serait-elle assujettie à un certain contrôle?

**M. Persaud:** Ce processus ne m'est pas très familier, mais j'ai remarqué que certaines ventes sont devenues ce que l'on appelle le marché secondaire. J'ai l'impression que cela concerne des instruments financiers qui pourraient être transférés, certains du moins. En fait, je ne connais pas suffisamment bien la question.

En tous cas certaines ventes ont été effectuées et, vu le rabais offert qui varie de 20 à 30 p. 100, il me semble que si les banques peuvent absorber cette perte en vendant les dettes, si elles peuvent trouver un moyen d'assumer cette perte, cette même perte qui permet de soulager le fardeau d'un pays en voie de développement, on pourrait alors se retrouver dans une situation acceptable puisque les pays en voie de développement verraient leurs dettes réduites de 20 ou de 30 p. 100, ce qui les aiderait beaucoup.

Mais cette façon d'aider les pays pose toutes sortes de difficultés. Je suis persuadé qu'en faisant preuve d'ingéniosité l'on puisse trouver des moyens de le faire. Toutefois, une fois que les banques sont préparées à perdre une partie de leurs créances, elles sont peut-être aussi disposées à accepter un taux d'intérêt plus faible sur la dette non réglée. Bien entendu, cela ne s'appliquerait pas à de nouveaux fonds mais, ce serait un moyen de garantir la dette existante en ce sens que le pays débiteur visé serait mieux en mesure de vous rembourser et que sa dette deviendrait plus facile à gérer. C'est dans ce sens que l'on devrait trouver une solution.

Voilà les difficultés. Il aurait fallu qu'on les évite par des actions plus dynamiques, en particulier en instituant un meilleur financement officiel et en réduisant le protectionnisme. Il faut reconnaître le problème et prendre les mesures qui s'imposent.

**Le président:** Je suppose que l'aspect négatif de la vente, par les institutions prêteuses, d'une dette à rabais réside dans le fait que l'acheteur de cette dette réduite essaie ensuite de percevoir 100 cents sur le dollar pour se protéger, de sorte que le pays débiteur n'est aucunement soulagé.

**M. Persaud:** C'est exact.

**Le président:** Le pays débiteur pourra sans doute négocier avec l'acheteur en sachant qu'il a payé le dollar moins de 100 cents mais il voudra se protéger contre une perte en essayant d'en acquérir la totalité. Si je comprends bien, vous dites que si le pays débiteur pouvait faire cette transaction d'une façon officielle, sa dette serait effectivement réduite; par ailleurs, la même situation pourrait résulter d'une baisse des taux d'intérêt.



[Text]

**Senator Lapointe:** Is a European community creditor's point of view different from the viewpoint of a North American creditor? Is there a different philosophy?

**Dr. Persaud:** I have not detected any difference. Of course, European banks are not as exposed as the North American banks except in one or two cases. For instance, in the United Kingdom Lloyd's Bank and Midland Bank are as exposed as some of your North American banks. On the whole though the exposure is less. I do not detect any difference in the way they look at the problem except in relation to the poorer countries.

I think there has been a greater readiness on the part of Scandinavian countries to accept that there is a need for an SDR allocation. This could greatly help to improve the reserve position faced by many of the indebted countries and, especially the African countries where in many cases reserves are down to the level of about one month's imports.

Because of the very serious reserve position in those countries and because the SDR was created for that kind of purpose—that it would help to bolster reserves, some of these countries feel that it would be helpful to have an SDR allocation. I know that some time ago Canada supported an SDR allocation. I do not know the position of the Canadian government at the moment, but in an earlier period in the discussion of an SDR allocation, Canada was supporting a small increase. I think that on the whole, the major countries are not keen on any kind of SDR allocation. But I think that if one looks at the middle powers, some of the European countries are prepared to support this. I think it is one area that can offer some relief in the sense of bolstering the reserves of highly indebted countries, especially the poorer ones. I do not think that one could say that the Latin American countries generally have a serious reserves problem at the moment, but the African countries are facing very serious reserve problems.

**Senator Lapointe:** Do you see any need to regulate or monitor the Eurobank system, or is it all right as it is?

**Dr. Persaud:** I think that there has been a general tendency in all of the creditor countries to increase regulations, and I am talking in terms of exposure to developing countries. On the other hand, we are generally experiencing deregulation in banking throughout the world. In terms of how we deal with international debt, exposure to developing countries and so on, regulations on capital asset ratios and such things have been increasing.

I think that one has to be careful here, because just when you want the banks to be as liberal as possible, to continue lending in order to secure whatever their current exposure might be, you do not want to saddle them with regulations that would prevent them from additional lending to developing countries if they want to do that. Therefore, I would not argue that there is a case for additional regulation in terms of their lending to developing countries.

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Les créanciers européens ont-ils un point de vue différent des créanciers nord-américains? Leur philosophie diffère-t-elle?

**M. Persaud:** Je n'ai relevé aucune différence. Bien entendu, les banques européennes ne sont pas autant concernées que les banques américaines, sauf dans un ou deux cas. Par exemple, au Royaume-Uni, la Banque Lloyd et la Midland sont tout autant concernées que vos banques nord-américaines. Mais, dans l'ensemble, elles le sont moins. Je n'ai vu aucune différence dans la façon dont elles perçoivent le problème sauf en ce qui a trait aux pays les plus pauvres ou, en fait, à tous les pays endettés.

Je crois que les pays scandinaves sont mieux disposés à reconnaître la nécessité d'attribuer des droits de tirage spéciaux. Cela contribuerait beaucoup à renflouer les réserves de beaucoup de pays endettés, plus particulièrement les pays d'Afrique dont les réserves ne suffiraient qu'à payer pour les importations d'un mois environ.

Vu la gravité de la situation dans laquelle se trouvent ces pays et puisque les DTS ont été institués expressément pour renflouer les réserves, certains de ces pays estimerait utile d'obtenir des DTS. Je sais qu'il y a quelque temps le Canada a appuyé une attribution de DTS. Je ne sais quelle est la position du gouvernement canadien aujourd'hui, mais à un stade précédent du débat entourant l'attribution de DTS, le Canada était en faveur d'une petite augmentation. Je crois que, dans l'ensemble, les grands pays ne voient pas d'un bon œil toute attribution de DTS. Mais, si l'on considère les puissances intermédiaires, je crois que certains des pays européens sont disposés à donner leur appui. Je crois que ce serait un moyen de renflouer les réserves des pays gravement endettés, les plus petits particulièrement. Je ne pense pas qu'on puisse généraliser et prétendre que les pays d'Amérique latine ont un problème avec leurs réserves, à l'heure actuelle, mais les pays d'Afrique se trouvent dans une situation très difficile.

**Le sénateur Lapointe:** Croyez-vous qu'il soit nécessaire de réglementer ou de surveiller le système bancaire européen, ou bien vous semble-t-il adéquat?

**M. Persaud:** Je crois que tous les pays ont eu tendance à imposer davantage de règlements pour mieux se protéger des risques qu'ils courent dans les pays en voie de développement. Par ailleurs, les banques de tous les coins du monde sont visées par la déréglementation. En ce qui concerne notre façon de régler l'endettement international, les risques que nous courons dans des pays en voie de développement, etc., les règlements sur les ratios des valeurs immobilisées, entre autres choses, sont plus nombreux.

Je crois que l'on doit user de prudence ici parce que, juste au moment où vous voulez que les banques deviennent le plus libérales possibles, qu'elles continuent de prêter pour mieux se protéger, vous ne voulez quand même pas les embêter avec des règlements qui les empêcheraient de consentir d'autres prêts à des pays en voie de développement, si elles le veulent. Par conséquent, j'estime qu'il n'y a pas lieu d'établir de nouveaux règlements relativement aux prêts qu'elles accordent aux pays en voie de développement.



[Text]

**Senator Lapointe:** You have said that as long as the rate of exports is lower than the rate of interest, there is not much hope of progress.

**Dr. Persaud:** Yes, as long as the rate of interest is higher than the increase in exports.

**Senator Lapointe:** Yes, but do you not think that it is somewhat Utopic to expect the rate of exports to increase one of these days to a level higher than the rate of interest?

**Dr. Persaud:** Interest rates are going down and exports might go up with the recovery. It depends on how vigorous the recovery is. I think that if we were to go back to 5 per cent growth on the part of major countries—we are far away from that because we are just above 3 per cent—we could see an increase in exports of about 8 per cent per year. That would be a great help, because that would lead to some improvement in commodity prices and it would also mean more exports of manufactured goods.

I think that there are problems such that one cannot expect that situation to happen in the near future where exports will be higher than the rate of interest.

**Senator Lapointe:** Why are the Asian countries less in debt than, for example, the Latin American countries? Is that because, in the years of abundance, Asian countries were offered less money to borrow by the creditor or richer countries?

**Dr. Persaud:** I think that the reason for that included, perhaps, more prudent borrowing on the part of the Asian countries. Perhaps they did not resort to borrowing to the extent that the Latin American countries did. They also had the kinds of economies that were more resilient to the recession; they were able to adjust more readily to the situation. I think those are some of the reasons I can offer for the situation of these Asian countries. In some cases, they were very prudent in their borrowing. I realize that you are talking about east Asian countries but take, for example, a south Asian country, India, which had not resorted to much commercial borrowing. It felt that it should borrow more on concessional terms and it relied, therefore, on international financing institutions, on IDA, in particular.

**Senator Lapointe:** We actually see the same thing with respect to the Chinese, because they are very careful about their borrowing, I think.

**Dr. Persaud:** Yes, I think they are careful in terms of what they do. I think that India is careful also, although it is resorting more to the market it is looking closely at what it is doing and at how much it is borrowing. It has some controls on the proportion of GNP that it would borrow in a particular year. That is the kind of control to which I refer.

**Senator Lapointe:** You spoke of the developing countries having structural problems. Why do they not change if they have structural problems? Is it very difficult to change their structures?

**Dr. Persaud:** This is an important cause of the problem. I think it is also one of the problems with conditionality. It is one

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Vous avez dit qu'aussi longtemps que le taux des exportations sera inférieur au taux d'intérêt, on ne peut espérer une amélioration de la situation.

**M. Persaud:** C'est exact, aussi longtemps que le taux d'intérêt sera supérieur à l'augmentation des exportations.

**Le sénateur Lapointe:** Oui, mais ne croyez-vous pas qu'il est quelque peu utopique d'espérer que le taux des exportations sera un de ces jours-ci supérieur au taux d'intérêt?

**M. Persaud:** Les taux d'intérêt sont à la baisse et les exportations pourraient augmenter par suite d'une reprise économique. Tout dépend de la vigueur de la reprise. Si le taux de croissance des grandes puissances remontait à 5 p. 100—nous en sommes loin parce qu'il se trouve à peine au-dessus de 3 p. 100—vous verriez une augmentation des exportations de quelque 8 p. 100 par année. Cela faciliterait beaucoup les choses puisque les prix des marchandises augmenteraient et que les exportations de produits manufacturés seraient plus nombreuses.

Cependant, les problèmes sont tels que l'on ne peut s'attendre que le taux des exportations soit supérieur au taux d'intérêt dans un proche avenir.

**Le sénateur Lapointe:** Pourquoi les pays d'Asie sont-ils moins endettés que, par exemple, les pays d'Amérique latine? Est-ce parce que durant les années d'abondance les pays créanciers ou les pays riches ont mis moins d'argent à la disposition des pays d'Asie?

**M. Persaud:** Je crois que c'est en partie dû aux politiques d'emprunt plus prudentes des pays d'Asie. Peut-être n'ont-ils pas eu recours aux emprunts autant que le pays d'Amérique latine. Leurs économies pouvaient également mieux s'adapter à la récession et ils pouvaient développer des marchés d'exportation et s'y fier, sans devoir trop substituer les exportations; ils ont pu s'adapter plus facilement à la situation. Voilà comment j'expliquerais la situation de ces pays d'Asie. Certains ont emprunté avec beaucoup de prudence. Je me rends compte que vous parlez des pays de l'Asie de l'est mais prenez, par exemple, un pays de l'Asie du sud, l'Inde par exemple, qui n'a jamais eu beaucoup recours à des emprunts commerciaux. Quant à moi, j'estimais qu'elle devait accepter plus d'emprunts à des conditions de faveur et elle a fait appel à des institutions internationales de financement, l'IDA en particulier.

**Le sénateur Lapointe:** C'est la même chose pour les Chinois qui font preuve, je crois, d'une grande prudence, en ce qui concerne leurs emprunts.

**M. Persaud:** Oui, je pense qu'ils agissent toujours prudemment. La situation est sous contrôle, et même si l'Inde recourt davantage au marché, elle examine de près ce qu'elle fait et combien elle emprunte. Elle exerce un certain contrôle sur la proportion du PNB que constituent les emprunts, chaque année. C'est à ce genre de contrôle que je fais allusion.

**Le sénateur Lapointe:** Vous dites que les pays en développement ont des problèmes structurels. Pourquoi ne changent-ils pas alors? Est-il si difficile pour eux de changer leurs structures?

**M. Persaud:** C'est une importante cause du problème. C'est aussi un des problèmes liés à la conditionnalité. C'est ce qui

## [Text]

of the differences between a developed and a developing country, this larger reliance on primary product exports. In some cases, there is a heavy reliance on one or two primary exports. The prices of these products fluctuate much more than do the price of manufactured goods. They tend to go down—sometimes very steeply—and then they will go back up. That scarcely happens in the case of manufactured goods, except in one or two cases where a fall in prices might have resulted from substantial increases in productivity as a result of technological changes. Transistors, for example, and one or two other products like that, have experienced a reduction in prices, but they are the exceptions. Normally, the tendency is for manufacture prices to go up, but, in the case of commodities, there are wild fluctuations in prices. It is very difficult to adjust in a short time to such fluctuations in prices when your economy depends on one or two commodity exports.

The point you are making, senator, is: Why not change your structure? This takes time. The east Asian countries have been able, over the last two decades, to change their structures. I think that more open markets in the north, in the developed countries, would allow more countries to be able to change their structures. A dynamic process could develop whereby the east Asian countries could leave the more labour-intensive products for the other developing countries. But I think that protectionism and access to markets are very important factors in terms of encouraging that kind of structural change. Without access to markets, that sort of structural change becomes difficult.

But I would not want to say that it is only an access problem. In the case of the Lomé countries, those countries associated with the EEC through the Lomé convention, there is fairly free access, although there are also safeguard provisions, in the sense that, although access is free, the importing country can resort to safeguards. They do so if the import penetration, if the amount of exports coming from one of those Lomé countries, undergoes a sharp increase. The importing country can ask them to control their exports. That leads to a situation where no one can predict what will happen, and safeguard provisions have been applied in one or two cases. This happened, for instance, in the case of the export of shirts from Mauritius.

Therefore, we have an environment which is not really one which encourages that structural change. I think that a greater reliance on export markets, this tendency in recent times for developing countries to become more export oriented, would allow them to make that kind of structural change quicker. But under present conditions it would be difficult, because with the developed countries only growing at just about 3 per cent, their imports are not very large and that is the difficulty.

What I am saying is that it is a difficult time to make much progress with respect to structural change.

**Senator Lapointe:** Could you name a few countries which have changed their methods so as to answer the suggestions of the developed countries?

## [Traduction]

fait, entre autres, la différence entre un pays industrialisé et un pays en développement, c'est-à-dire cette plus grande dépendance à l'égard des exportations de produits primaires. Certains pays dépendent entièrement des exportations d'un ou de deux produits primaires, dont les prix fluctuent beaucoup plus que ceux des produits manufacturés. Ils ont tendance à baisser, parfois radicalement, et à remonter ensuite. Ce phénomène se produit rarement pour les produits des manufacturés, sauf dans un cas ou deux où la productivité se serait accrue en raison de changements technologiques. Les transistors, et un ou deux produits du genre, ont accusé une baisse des prix, mais ce sont des exceptions. Normalement, les prix des produits manufacturés ont tendance à grimper, mais pour les produits de base, les fluctuations sont très accentuées. Il est très difficile de s'adapter à court terme à de telles fluctuations de prix lorsque l'économie d'un pays dépend des exportations d'un ou deux produits de base.

Vous demandez, madame la sénatrice, pourquoi ces pays ne changent pas de structure? C'est un long processus. Les pays de l'Est asiatique ont put, au cours des deux dernières décennies, modifier leurs structures. Je pense que si les marchés du Nord, ceux les pays industrialisés, étaient plus ouverts, un plus grand nombre de pays pourraient changer leurs structures. Une dynamique pourrait naître grâce à quoi les pays de l'Est asiatique laisseraient les industries de main-d'œuvre et les industries de technologie à d'autres pays en développement. Mais, à mon avis, le protectionnisme et l'accès aux marchés sont très importants pour hâter ce genre de changement structurel. Sans l'accès aux marchés, ce changement devient difficile.

Toutefois je ne voudrais pas réduire la difficulté à un problème d'accès. Pour les pays membres de la convention de Lomé, c'est-à-dire les pays associés à la CEE aux termes de la convention de Lomé, l'accès est assez libre, même si certaines mesures de protection sont prévues pour eux. En effet, même si l'accès est libre, le pays importateur peut recourir à des mesures de protection. Il le fera si le volume des importations, c'est-à-dire si les exportations provenant d'un des pays protégés par la convention de Lomé, augmentent brusquement. Le pays importateur peut demander à ce pays de contrôler ses exportations. Finalement, personne ne peut prédire ce qui arrivera, et les dispositions de protection ont été appliquées une ou deux fois. C'est ce qui est arrivé, par exemple, pour l'exportation des chemises provenant de l'île Maurice.

Par conséquent, ce contexte n'est pas très favorable au changement structurel en question. Une plus grande dépendance envers les marchés d'exportation, comme on l'observe d'ailleurs chez les pays en développement, leur permettrait d'opérer plus rapidement ce changement structurel. Mais dans les conditions actuelles, ce serait très difficile, parce que le taux de croissance des pays industrialisés n'étant que d'environ 3 p. 100, leurs importations ont baissé, ce qui aggrave la situation.

Je soutiens qu'il est difficile à l'heure actuelle de réussir un tel changement structurel.

**Le sénateur Lapointe:** Pourriez-vous nommer quelques pays qui ont changé de méthodes sur les conseils des pays industrialisés?



[Text]

**Dr. Persaud:** We could look at many examples of such countries. There are Asian and African countries which are gradually changing their policies. Argentina, for example, has liberalized its imports; India, too, to some extent. There is a recognition on the part of the developing countries that, if you rely only on local markets, it will not be enough; that you have to rely also on exports markets. They have benefitted from the experience of East Asian countries. So there is a shift in thinking in the developing countries to a feeling that if you rely more on export markets, on your private sector or a market process as a whole, it will do more for your development. My worry is that they are doing so at a very difficult time, at a time when it is not very encouraging to do so, because of protectionism and the low growth rates in the developed countries.

**Senator Lapointe:** Is Canada considered to be a protectionist country?

**Dr. Persaud:** In matters of aid, Canada is doing much better than the average. I think its average is .5 per cent of GNP and the average is .36 per cent. In terms of access by Caribbean countries, they feel that Canada is helpful. Generally, I do not know that one could regard Canada as being significantly more open than Europe for instance. At least that is not the case for African countries. They have easier access through the Lomé Convention. Whereas Canada is not more restrictive than other developed countries, it is not more open in any significant sense, except for countries with special arrangements like the Caribbean countries.

**Senator Lapointe:** Do you mean that some countries have better access within the European community?

**Dr. Persaud:** I refer to those countries that are associated with the EEC through the Lomé Convention.

**The Chairman:** Senator Lapointe was asking why these countries could not restructure their economies more quickly, and you mentioned that they are relying on resources. I would say that Canada is somewhat in the same position. Canada is an advanced country. However, coming from Western Canada I am very conscious of our economy there which relies on resources. Canada itself is having a difficult time restructuring. All the prosperity is hived in Ontario, because of the Autopac and whatnot. So there are very serious structural problems here, and it is not easy to change.

**Dr. Persaud:** Sometimes if a country is well endowed with resources, it is difficult to change its structure, in the sense that wages and incomes based on these resources become so high that it makes it difficult for you to develop other industries.

**Senator Muir:** Is Argentina making much progress in straightening out its monetary matters? Are they in a position to pay any money on their interest capital? What is the situation there since they revalued, and what are your thoughts with regard to the future of what may take place there?

[Traduction]

**M. Persaud:** Il y en a beaucoup. Par exemple, des pays asiatiques et africains sont en train de changer progressivement leurs politiques. L'Argentine, par exemple, a libéralisé ses importations; l'Inde, également, dans une certaine mesure. Les pays en développement savent qu'il ne suffit pas de compter sur les seuls marchés locaux; il faut aussi compter sur les marchés d'exportation. Ils ont tiré profit de l'expérience des pays de l'Est asiatique. On note donc un changement de mentalité dans les pays en voie de développement, car ils se rendent compte qu'en comptant davantage sur les marchés d'exportation, sur le secteur privé ou sur un processus global de marché, ils accélèrent leur développement. Je regrette que le moment ne soit guère propice et que les conditions ne soient pas très encourageantes. En effet, leurs efforts se heurtent au protectionnisme et aux faibles taux de croissance des pays industrialisés.

**Le sénateur Lapointe:** Le Canada est-il considéré comme un pays protectionniste?

**M. Persaud:** Sur le plan de l'aide, le Canada fait bien meilleure figure que la moyenne des pays. Sa moyenne est de 0,5 p. 100 du PNB, tandis que la moyenne générale est de 0,36 p. 100. Quant à l'accès, les pays des Caraïbes estiment que le Canada a été d'une grande aide. En général, je ne sais pas si l'on pourrait considérer que le Canada est sensiblement plus ouvert que l'Europe par exemple, du moins il n'est pas le cas pour les pays africains. Ces derniers ont plus facilement accès aux pays régis par la Convention de Lomé. Bien que le Canada, ne soit pas plus restrictif que les autres pays développés il n'est pas vraiment plus ouvert, sauf à l'égard de pays qui bénéficient d'accords spéciaux comme les pays des Antilles.

**Le sénateur Lapointe:** Voulez-vous dire que certains pays de la communauté européenne sont plus faciles d'accès?

**M. Persaud:** Je parlais des pays qui sont associés à la CEE par le truchement de la Convention de Lomé.

**Le président:** Le sénateur Lapointe vous demandait pourquoi ces pays ne pouvaient restructurer leur économie plus rapidement, et vous avez répondu que c'était parce qu'ils dépendaient de matières premières. Je dirais que le Canada est un peu dans la même situation. C'est un pays avancé, mais comme je suis originaire de l'Ouest, je connais très bien notre économie dans cette partie du pays et sais qu'elle dépend des richesses naturelles. Le Canada lui-même a peine à se restructurer. Toute la prospérité est concentrée en Ontario, en raison du Pacte de l'automobile, etc. Nous éprouvons donc de très sérieux problèmes structurels et il n'est pas facile de changer.

**M. Persaud:** Lorsqu'un pays a d'abondantes richesses naturelles, il lui est difficile de changer de structure, en ce sens que les salaires et les revenus fondés sur cette richesse atteignent de tels niveaux qu'il est difficile de créer d'autres industries.

**Le sénateur Muir:** L'Argentine parvient-elle à régler ses questions monétaires? Est-elle en mesure de rembourser une partie de ses intérêts? Que se passe-t-il dans ce pays depuis qu'il a réévalué sa monnaie, et comment entrevoyez-vous son avenir?



[Text]

**Dr. Persaud:** I think that they are making progress and that they will be helped by the decline in oil prices, because they are an importer of oil. They have been able to make progress on the structural adjustment by taking action to curb inflation. They have taken fairly severe action to curb wage increases and so on, and they have been able to reduce inflation substantially. I do not have any more details than what I have said, but generally there has been some progress in the Argentina situation.

**Senator Muir:** What is the rate of inflation in Argentina now?

**Dr. Persaud:** I do not know the figure.

**Senator Macquarrie:** About three Sundays ago I was startled to hear a couple of distinguished economists agreeing on our national radio on the fact that Brazil was the great surprise of the modern age because they had been given all sorts of suggestions and intellectual reprimands, if nothing worse, and we had been led to believe that everything that should have been a low index in Brazil was high, and vice versa. These economists said that not only did Brazil disregard some of the strictures of the international banking institutions, but quite often did the opposite. They mentioned that all sorts of indices for Brazil that should be good are extremely good. Perhaps this is a country you should be looking at because it is doing a wonderful job in curbing inflation. Is there likely to be more emulation of this country, and is there anyone in the international community who might be having second thoughts about some of the recipes they sought to have Brazil take?

**Dr. Persaud:** Both Argentina and Brazil have been able to take action on their own which has produced good results. By example they have indicated that there is another way. I think a number of other countries will look at what they have done. Of course, they had special problems of very high rates of inflation, which required very drastic action, which they have been prepared to take, and it has worked out. I think that other countries will look to other ways of dealing with their problems, and that is not a bad thing. Some of the IMF recipes tend to be standard recipes which are applied to all situations, and they do not vary enough to take into account internal circumstances. I do not wish to blame the IMF wholly for that situation.

I feel, especially in the case of African countries, that if they were able to come to the IMF and say, "Look, we have a deficit and we are prepared to do this, that and the other and this will help our situation", it presents the IMF with a program for negotiation, though the IMF may not agree with it. If you do not have a program, you have to negotiate on the basis of what the IMF proposes. Even if you have a program you may not be in a good position to negotiate in the sense that the kind of technical advice and so on that you have would not be up to the kind of technical expertise that the IMF team would have. These are some of the problems. One way of tackling them is to give more assistance to countries in preparing their own policies. This is good in the sense that what countries do on their own to get out of their problems, with help from the outside, helps them to develop self-reliance, rather than having to

[Traduction]

**M. Persaud:** Oui, l'Argentine progresse et elle sera aidée dans cette évolution par le déclin des prix pétroliers, puisque ce pays est un importateur de pétrole. Elle a pu progresser plus rapidement dans ces changements structurels en prenant des mesures pour juguler l'inflation. Elle a pris aussi des mesures d'austérité pour limiter les hausses de salaire, etc., et elle a ainsi réussi à réduire sensiblement l'inflation. Je n'en sais pas plus long, mais je puis dire qu'en général certains progrès ont été réalisés en Argentine.

**Le sénateur Muir:** Quel est le taux d'inflation en Argentine maintenant?

**M. Persaud:** Je l'ignore.

**Le sénateur Macquarrie:** Dimanche, il y a environ trois semaines, j'ai été étonné d'entendre à la radio nationale deux distingués économistes tomber d'accord sur le fait que le Brésil était la grande surprise de l'époque moderne, parce que ce pays s'était vu donné toutes sortes de conseils et de réprimandes intellectuelles, sinon pire, et que nous avions été amenés à croire que tout ce qui aurait présenté un faible indice donnait plutôt un bon rendement et vice versa. Selon ces économistes, non seulement le Brésil méprisait les structures des institutions bancaires internationales, mais très souvent il agissait à l'opposé. Ils ont mentionné que toutes sortes d'indices qui devraient être bons pour le Brésil étaient en fait extrêmement bons. Vous devriez peut-être vous inspirer de ce pays, car il réussit magnifiquement bien à juguler l'inflation. Peut-on s'attendre à ce que ce pays encourage d'autres et y a-t-il des membres de la communauté internationale qui pourraient y repenser à deux fois avant d'imposer des recettes au Brésil?

**M. Persaud:** Tant l'Argentine que le Brésil ont pu prendre eux-mêmes des mesures qui ont donné de bons résultats. Ils ont, par exemple, trouvé qu'il y avait une autre façon de procéder. Je pense qu'un bon nombre d'autres pays s'en inspireront. Certes, ils ont connu des problèmes particuliers lorsque leur taux d'inflation est monté en flèche, ce qui les a obligés à prendre des mesures draconiennes, qu'ils étaient d'ailleurs disposés à prendre et qui ont fonctionné. D'autres pays régleront leurs problèmes autrement et ce n'est pas une mauvaise chose. Certaines des recettes du FMI ont tendance à être normatives, en ce sens qu'on les applique à toutes les situations, et elles ne tiennent pas suffisamment compte des circonstances internes de chaque pays. Je n'en rejette pas tout le blâme sur le FMI.

J'estime, surtout dans le cas des pays africains, que ces pays ont su régler leurs propres problèmes et s'adressent au FMI en proposant leurs propres moyens de régler la situation. Ils exposent au FMI un programme de négociation, que le FMI peut ne pas accepter. Si ces pays n'ont pas de programme à proposer, ils doivent négocier en fonction de ce que le FMI leur proposera. Même s'ils ont un programme, ils peuvent ne pas être en très bonne position pour négocier, en ce sens que leur équipe de conseillers techniques peut ne pas être du même calibre que celle du FMI. Ce sont certains des problèmes qui se posent. Il faudrait plutôt aider ces pays à préparer leurs propres programmes. C'est une bonne façon de procéder, car ce que ces pays feront pour s'en sortir, avec l'aide de l'extérieur, les aidera à devenir indépendants, au lieu d'avoir à se soumettre aux politiques de certaines institutions, comme la Banque

[Text]

depend on the policies of the institutions, whether it be World Bank or the IMF. I think there should be a kind of learning process where countries rely, for instance, on institutions that are not providing the money and, therefore, do not have the same kind of interest, to provide unbiased assistance. The Commonwealth Secretariat is doing some work in this area, for example, assisting countries to negotiate better with the IMF. However, that is not the entire problem. The IMF has to evolve policies which are more relevant to the particular circumstances of individual developing countries.

**Senator Macquarrie:** That is a great answer.

**The Chairman:** Senator Macquarrie, I might say to our witness, however, that while I am sure we agree with him that it is hard to provide a blanket formula from the IMF to every country—it is much better that they try to evolve their own processes—we would not be in the mess we are in if it were not necessary to drastically change some of the policies those countries followed in the past.

Insofar as Brazil is concerned, I would remind members of the committee of the testimony we had from Mr. Derossier and other bankers to the effect that the new finance minister of Brazil, when he was appointed, put extremely measures into place which one witness—I forget who—described as being tougher than the IMF measures.

While it may have been politically astute or beneficial at home to make a political posture that they were dismissing the IMF, the actual deal made with the bankers who they owe the money to—with the IMF sitting across the hall, although not part of the meeting—were, in the eyes of the IMF, in some ways tougher than the measures taken by the IMF.

I simply put that forward so we do not simply say that by doing that you would do exactly what the IMF has suggested in order to solve these problems.

**Dr. Persaud:** I think they were policies that were, in any drastic sense, different. If one looks at the policies that are being adopted by developing countries, one will see that, more and more, they are in the direction, but I think the emphasis is—

**The Chairman:** The individual tailoring?

**Dr. Persaud:** Yes, the individual tailoring. A particular subsidy might be very important in welfare terms for a particular country and that may not be understood by the officials from the IMF.

**The Chairman:** But the thrust is generally the same, in large measure.

As I have no other senators' names on my list of questioners, I have one question. I have no idea how the Group of Seventy-seven operates. That is a large group. How do the member countries communicate?

**Senator Hicks:** The 77 is now over 120.

[Traduction]

mondiale ou le FMI. A mon avis, les pays devraient progressivement apprendre à se tourner vers les institutions qui ne fournissent pas d'argent et qui, par conséquent, peuvent leur donner une aide désintéressée. Le Secrétariat du Commonwealth est un exemple de ce type d'organisation, car il aide les pays à mieux négocier avec le FMI. Mais cela ne règle pas tout. Le FMI doit mettre au point des programmes mieux adaptés à la situation propre au pays en voie de développement.

**Le sénateur Macquarrie:** C'est une magnifique solution.

**Le président:** Sénateur Macquarrie, je dois dire à notre témoin, toutefois, que bien que nous convenions, j'en suis sûr, qu'il est difficile d'obtenir du FMI une aide désintéressée pour tous les pays—il est de loin préférable que ces derniers essaient de régler eux-mêmes leur problème—je pense que nous ne serions pas dans un tel pétrin si nous n'avions pas eu à changer radicalement certaines des politiques que ces pays suivaient dans le passé.

Pour ce qui est du Brésil, je rappellerais aux membres du comité le témoignage que nous avons eu de M. Derossier et d'autres banquiers, à savoir que le nouveau ministre des Finances du Brésil, une fois en poste, a imposé des mesures extrêmes qu'un des témoins—je ne me souviens plus duquel—a qualifié de plus sévères que les mesures du FMI.

En effet, bien qu'il ait pu être judicieux d'un point de vue politique que le pays adopte une politique sans l'aide du FMI, le marché conclu avec les banquiers qui possèdent l'argent, sous l'œil des dirigeants du FMI, a été, pour le FMI, d'une certaine façon plus austère que ses propres mesures.

J'ai voulu apporter cette précision pour que nous ne disions pas simplement qu'en agissant ainsi on se conformerait exactement aux recommandations du FMI pour résoudre ces problèmes.

**M. Persaud:** Certaines politiques ont été en tout point différentes. Si nous songeons à celles qu'adoptent les pays en voie de développement, on se rendra compte qu'elles vont de plus en plus dans cette direction, mais je pense qu'on veut . . .

**Le président:** Un programme conçu sur mesure?

**M. Persaud:** Oui. Il se pourrait qu'une subvention soit très importante pour le bien-être d'un pays particulier, mais que les représentants du FMI ne voient pas les choses ainsi.

**Le président:** Mais l'idée générale est à peu près la même.

Comme je n'ai plus personne sur ma liste, je vais moi-même poser une question. Je n'ai pas la moindre idée du fonctionnement de ce Groupe des soixante-dix-sept. C'est un groupe important. Comment les pays membres communiquent-ils entre eux?

**Le sénateur Hicks:** Ce chiffre de 77 s'élève maintenant à plus de 120.



[Text]

**The Chairman:** They have no secretariat, as I understand it.

**Dr. Persaud:** I believe that started in 1964, and at that time, there were 77 countries. Since then the number has increased. The number now is approximately 120 countries.

It is a fairly informal group in the sense that it meets regularly and does not have a secretariat. They meet more often in places like New York and Geneva, and a particular country provides a chairman for the meeting.

**The Chairman:** It runs along the lines of the United Nations where they all have representatives.

**Dr. Persaud:** Yes, but sometimes there are meetings at ministerial level held in particular countries also.

In recent years they have developed an informal technical support system in New York which is not a permanent system; it is done on the basis of some of the countries providing technical help over a period of time.

I have just come from a meeting at which an important decision was taken which will probably lead to some formalization of some of those arrangements. That meeting took place last week at Kuala Lumpur and involved scholars and statesmen from developing countries. They decided to set up a south-south commission. They have not yet appointed people to serve on that commission, but a steering committee was established under the Prime Minister of Malaysia to get it going. That commission will meet over a period of a year or two and will decide on where developing countries are going and whether they need a secretariat and how they will organize their business so that it will be on a more formal basis, and what kind of strategies they will adopt. Those kinds of things will be looked at by the south-south commission.

**The Chairman:** The members of the Commonwealth from the Third World will qualify as members of that commission?

**Dr. Persaud:** Not only members of the Commonwealth, but other countries as well.

**Senator Hicks:** Mr. Chairman, I thought I had my name on your list of questioners. I should like to refer to the first question Senator Macquarrie asked relating to the proportion of the debt load of developing countries related to Commonwealth countries. I must say that I was surprised to hear that the Director and Head, Economic Affairs Division, Commonwealth Secretariat, did not have an answer to that question. I should have thought if the information was available anywhere, it would be available in that division, Dr. Persaud.

I am prompted to ask this succeeding question, then: The fact that this did not seem to be of much concern to you, and presumably to your division, presumably infers that the debt load of developing Commonwealth countries is not significant.

**Dr. Persaud:** I would not say that, senator. I want to clarify that point. The Economic Affairs Division of the Commonwealth Secretariat, is concerned with development problems

[Traduction]

**Le président:** Si j'ai bien compris, ils n'ont pas de secrétariat.

**M. Persaud:** Ce mouvement a commencé en 1964. Il se composait alors de 77 pays. Ce nombre atteint environ 120 aujourd'hui.

C'est un groupe assez informel, en ce sens qu'il se réunit périodiquement mais n'a pas de secrétariat. Il se réunit le plus souvent dans des villes comme New York et Genève. Un des pays membres se charge de présider la séance.

**Le président:** C'est un peu comme aux Nations Unies, où tous les pays ont des représentants.

**M. Persaud:** Oui, mais parfois certains pays tiennent des réunions au niveau ministériel.

Au cours des dernières années, ils ont mis en place un régime d'appui technique qui n'est pas permanent; il fonctionne grâce à quelques-uns des pays qui fournissent une aide technique pour une période de temps déterminée.

Je reviens justement d'une réunion où une importante décision a été prise qui contribuera probablement à conférer un caractère plus officiel à certains arrangements qui ont été pris. La réunion a eu lieu le semestre passé à Kuala Lumpur. Les hommes d'État et des universitaires des pays en développement qui y assistaient ont résolu d'établir une commission sud-sud des pays en développement. Ils n'y ont pas désigné de membres, mais un comité de direction a été établi, sous la présidence du premier ministre de la Malésie, pour en amorcer le fonctionnement. Cette commission se réunira d'ici un an ou deux pour décider de l'orientation des pays en développement, déterminer s'ils ont besoin d'un secrétariat et en organiser les affaires. La commission revêtera ainsi un caractère plus officiel et sera en mesure de mieux connaître les stratégies qu'il convient d'adopter. Tels sont les objectifs que se propose la commission sud-sud.

**Le président:** Les pays du Tiers-Monde, membres du Commonwealth, pourront-ils devenir membres de cette commission?

**M. Persaud:** Non seulement les pays membres du Commonwealth, mais les autres aussi.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur le Président, je croyais que vous m'aviez inscrit sur votre liste. J'aimerais revenir à la première question du sénateur Macquarrie qui portait sur l'importance de la dette contractée par les pays en développement à l'égard des pays du Commonwealth. J'ai été surpris, je l'avoue, de voir que le directeur et chef de la Division des affaires économiques du Secrétariat du Commonwealth, ne pouvait pas répondre à cette question. J'aurais cru, M. Persaud, que si les renseignements nécessaires existaient, c'est dans cette Division qu'on pouvait le mieux les trouver.

Aussi, je poserai une seconde question: Le fait que cela ne semble pas vous concerner beaucoup, non plus que votre Division j'imagine, indique que le fardeau de la dette contractée par les pays en développement du Commonwealth n'est pas important.

**M. Persaud:** Je n'irais pas jusque là, sénateur, mais permettez-moi une précision. La Division des affaires économiques du secrétariat du Commonwealth s'occupe de problèmes de déve-



## [Text]

generally and the problems of Commonwealth countries in particular. That involves, sometimes, looking particularly at the Commonwealth aspect of a particular problem. Sometimes, however, a general problem does not have a special Commonwealth aspect.

In the case of indebtedness, we have another part of the Secretariat which looks at the problem at the national level. I believe that Mr. Ivan Head, who appeared before this committee, spoke of a group called the Technical Assistance Group, which, with assistance from the IDRC, has set up a debt-management system. The people involved in that group are concerned with advising particular Commonwealth countries with respect to sorting out their debt problems. That group would have data on the problems of individual countries. The data exist. The data put out by the World Bank is put out on the basis of individual countries. So, it is not too difficult to determine where a problem exists. I did not anticipate being asked this question, so I did not prepare an answer, but it would not be difficult to get that data for you.

**Senator Hicks:** Something else I am not entirely clear on relates to the flows of money from lending countries to borrowing countries, and so forth. In your opening remarks you referred to the flows of money from the debtor countries back to the developed countries, and in doing so, you used different figures because you were referring to different categories of countries in debt, I believe.

Does this flow from the debtor countries to the lending countries largely consist of interest on borrowings?

**Dr. Persaud:** Yes.

**Senator Hicks:** Exclusively? What else would make it up?

**Dr. Persaud:** What is happening is that they have to earn a trade surplus now, whereas normally you tend to get a trade deficit in the sense that they import more than they export because capital is flowing on the capital account. The situation now is that there is a large surplus earned on the trade account, and that is used to pay interest as well as repayment on the capital to the extent that they are able to do so.

**Senator Hicks:** That is not very much in today's climate.

**Dr. Persaud:** Not really. In the normal course of things, once countries are able to repay interest, the debt tends to be rolled over. If a country is doing well, it does not reduce its debt, it tends to have larger debt with time. So, it is a matter of rolling over in the sense that you might repay one debt, but you borrow and incur another debt, so that one must not look at the total. With time, and progress, and so on, as an individual gets wealthier, his overdraft would tend to increase, similarly countries could borrow more with time.

This situation has arisen because there is not much new money flowing in and you have to repay for your past debt and you end up in a situation where more money is flowing out than is flowing into the developing countries. This is not a normal situation and it is not regarded as being good for the long-term future of developing countries. Some people hold the view

## [Traduction]

loppement en général et des pays du Commonwealth en particulier. Ceci comprend parfois l'étude d'un aspect particulier d'un problème du Commonwealth. Il arrive aussi qu'un problème d'ordre général ne touche pas le Commonwealth.

Dans le cas de l'endettement, il y a, au secrétariat, une autre division qui s'occupe de ce problème au niveau national. Je crois que M. Ivan Head, qui a comparu devant ce comité, vous a parlé du groupe d'aide technique, qui, avec l'aide du CRDI, a mis en place un régime de service de la dette. Les membres de ce groupe informent les pays du Commonwealth au sujet des moyens à prendre pour régler leurs problèmes d'endettement. Ce groupe possède des données sur les problèmes de chaque pays. Les données existent. La Banque mondiale les publie pour chacun des pays. Il est donc assez facile de localiser le problème. Je ne m'attendais pas à ce qu'on me pose cette question et c'est pourquoi je n'avais pas préparé de réponse, mais il devrait être facile de vous obtenir les données que vous désirez.

**Le sénateur Hicks:** Une autre précision, qui porte celle-là sur les mouvements de capitaux des pays prêteurs aux pays emprunteurs, et ainsi de suite. Dans vos remarques préliminaires, vous avez parlé des mouvements de capitaux des pays débiteurs vers les pays développés, et, ce faisant, vous avez utilisé des chiffres différents selon les diverses catégories de pays endettés.

Ces mouvements de capitaux des pays débiteurs vers les pays prêteurs consistent-ils principalement en intérêts sur les prêts?

**M. Persaud:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Exclusivement? Et en quoi d'autre encore?

**M. Persaud:** C'est-à-dire que les pays endettés doivent maintenant réaliser un surplus commercial, alors que, normalement, ils devraient afficher un déficit commercial, provenant de l'excédent de leurs importations sur leurs exportations. En ce moment, leur balance commerciale est largement excédentaire et sert, de ce fait, à payer les intérêts et rembourser une partie du capital, dans la mesure du possible.

**Le sénateur Hicks:** Ce n'est pas beaucoup dans les circonstances actuelles.

**M. Persaud:** Non. Normalement, si le pays est en mesure de payer les intérêts, l'emprunt est habituellement renouvelé. Le pays dont l'économie est florissante ne réduit pas sa dette, il l'augmente avec le temps. La question se résume donc à ceci: on s'acquitte d'une dette, ensuite emprunter et ajouter une nouvelle dette à la première. Avec le temps, avec le progrès, et ainsi de suite, le pays, comme l'individu s'enrichit; son découvert a tendance à augmenter et ses emprunts aussi.

Cela se produit parce que les nouveaux capitaux tarissent. Il faut rembourser la dette et il arrive un moment où les sorties de capitaux sont plus élevées que les entrées. Cette situation n'est pas normale et elle n'est pas considérée comme favorable, à long terme, aux pays en développement. Pour certains, si l'on emprunte et rembourse, tout va bien; car il arrive un moment

*[Text]*

that if you borrow and you are repaying, so be it, there are times when more will be flowing back than is flowing in. I wouldn't look at it that way. I regard it as an abnormal situation in the sense that if countries are developing, they would need more capital with time and I look forward to the time when we would have what I would regard as a normal situation where they are getting more resources coming in than are flowing out. I think that is one that would be helpful to development.

The problem at the moment is that they are securing these large trade surpluses through large cuts in imports. If they were doing it on the basis of exports, the buoyancy of exports, then it need not be regarded as a problem or as a serious problem but they are doing it on the basis largely of reducing imports and, in some cases, essential imports, fertilizers, and so on. In that situation, it is not a healthy one for the future of the countries concerned because what is happening is that while they seem to be able to repay their debt, they are doing it at the expense of their capital. Capital is being depleted, so, one is impairing future production capacity and, in that sense, it is not a good development.

**Senator Hicks:** And I would presume that you would say that some of the urgings of the World Bank and the IMF in this respect have been harmful rather than helpful to the development of the economies of so-called developing countries.

**Dr. Persaud:** Senator, I don't get what you mean. What sort of—

**Senator Hicks:** The IMF has urged them to tighten their belts and to try to put themselves in the position where they can pay the interest on their borrowings, and this sort of thing, and that sometimes, the IMF and the World Bank have urged this to the extent that it may have harmed the medium and long-term development of these countries involved.

**Dr. Persaud:** I would agree with that, but I would include the IMF more than the World Bank because prior to the Baker initiative the IMF was saying that because the developing countries have been able to reduce their deficits, the adjustment has been successful. But now there is a recognition that adjustment which takes place at the expense of growth and not with growth is not a healthy state of affairs. So, there has been some change of thinking and I think that one could regard what the IMF was saying at that time as being wrong because it was saying that the adjustment process was successful.

**Senator Hicks:** Yes, that is exactly the point that I was referring to.

**Dr. Persaud:** You are balancing your books, but at the expense of your future.

**The Chairman:** I have one question before we adjourn, and we must because I have a little bit of housekeeping, if members could stay for a minute or two after we have finished.

I was reading recently of the net capital outflow, and figures which had been given for Mexico, the Argentine and Venezuela which had been enormous. Some of the capital out-

*[Traduction]*

où il sort plus d'argent qu'il n'en entre. Je ne saurais souscrire à cette idée. Je trouve la situation anormale en ce sens que, si les pays sont en développement, il leur faudra plus de capitaux et je voudrais que la situation devienne normale et qu'il entre plus de capitaux qu'il n'en sort. Nous pourrions alors parler de véritable développement.

En ce moment, le problème réside en ce que les pays en développement enregistrent d'importants surplus commerciaux. S'ils les obtenaient par leurs exportations, il n'y aurait pas de problèmes ou en tout cas, ils ne seraient pas aussi graves qu'ils le sont. Mais ces capitaux proviennent en grande partie de la réduction des importations et, dans certains cas, d'importations essentielles, comme les engrais et autres. Ce n'est pas une situation salubre pour ces pays, car s'ils semblent en mesure de rembourser leurs dettes, ils le font en réalité aux dépens de leur capital. Ils consomment leur capital qui diminue et compromet leur future capacité de production. En ce sens, ce n'est pas un bon développement.

**Le sénateur Hicks:** Je suppose que vous trouvez que certaines insurances de la Banque mondiale et du FMI ont nui à l'expansion des économies des pays dits en développement.

**M. Persaud:** Sénateur, je ne vois pas ce que vous voulez dire. Quelle sorte de...

**Le sénateur Hicks:** Le FMI leur a recommandé de se serrer la ceinture et de payer l'intérêt de leurs dettes, et parfois, le FMI et la Banque mondiale ont tellement insisté qu'ils ont nui au développement à moyen et long terme de ces pays.

**M. Persaud:** J'en conviens. Mais il s'agit plutôt, selon moi, du FMI que de la Banque mondiale car, avant l'initiative de Baker, le FMI parlait ainsi parce que les pays en développement étant en mesure de réduire leurs déficits, il avait été possible de rajuster leur dette. Mais aujourd'hui, on reconnaît que tout rajustement qui se fait au dépens de la croissance sans s'accompagner de croissance, n'est pas à conseiller. Il y a donc eu sur ce point évolution de la pensée et l'on peut considérer aujourd'hui que le FMI avait tort lorsqu'il affirmait autrefois que le processus de rajustement avait réussi.

**Le sénateur Hicks:** Oui, c'est précisément ce à quoi je faisais allusion.

**M. Persaud:** Le rapprochement des comptes se fait au dépens de l'avenir.

**Le président:** Une dernière question avant l'ajournement. Il nous faut en effet, lever la séance pour régler quelques petites questions avec les membres qui voudront bien rester un peu après que nous en aurons terminé.

Je lisais récemment que les sorties nettes de capitaux étaient énormes en ce qui concerne le Mexique, l'Argentine et le Véné-



[Text]

flows, I think, of Mexico, reached 60 per cent of the capital that it had borrowed.

**Dr. Persaud:** Capital flight?

**The Chairman:** Capital flight, yes. Outflow of capital.

**Dr. Persaud:** I see, yes.

**The Chairman:** I have not read figures of that nature insofar as Commonwealth countries are concerned, or some of the other countries you have mentioned, such as India, and so on. Would I be correct in my assumption that there has not been a serious capital outflow problem where much of the Asian and African countries are concerned?

**Dr. Persaud:** It varies. I would say that it is a fairly general problem. It is more serious in some countries than in others. It depends on the particular factors. For instance, if you have an overvalued exchange rate, if interest rate policies are such that interest rates are lower in the country than outside and if there is a lack of confidence in the future of the economy—if, for instance, there is an expectation that there will be a devaluation. One has to speak of confidence in relative terms though. There might be a view that if you get your money in dollars, or if you have assets in the United States, it is much better than having them in Mexico; that is a general kind of problem. But, some countries—although they have exchange control—don't have a serious problem of people trying to take out money by illegal means, and so on, to any serious extent. It is a fairly general problem, it happens in many countries, but very seriously only in some, but it depends on the particular factors operating. So, I would say on the whole it is not just a Mexican problem. It is fairly serious in Latin America but not only in Latin America, it is an African problem also. I think in countries like East Asia, and so on, countries like Malaysia, you have convertible currencies—you can change your currency quite easily and exchange control, where it exists, is not strict—and in lack of countries you don't have those confidence in the local currency, and so on.

**The Chairman:** Well, sir, thank you for that answer, and, also, thank you for your presentation and for your other forthcoming answers to questions by members of the committee. We very much appreciate your taking the time to come to Ottawa to give us the benefit of your wisdom as we were fortunate that you happened to be visiting North America at this time. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

zuela. Pour le Mexique, je crois, elles atteignaient 60 p. 100 du capital emprunté.

**M. Persaud:** Les sorties de capitaux?

**Le président:** Oui. Les sorties de capitaux.

**M. Persaud:** Je vois.

**Le président:** Je n'ai pas lu les chiffres qui se rapportent aux pays du Commonwealth ou à certains autres pays que vous avez mentionnés, comme l'Inde, et autres. Ai-je raison de supposer qu'il n'y a pas eu de graves problèmes de sorties de capitaux dans les pays asiatiques et africains?

**M. Persaud:** Cela varie. Il s'agit, je crois, d'un problème assez généralisé qui est plus grave dans certains pays que dans d'autres. Tout dépend des facteurs particuliers en cause. Par exemple, le taux de change est surévalué, si la politique concernant les taux d'intérêt veut qu'ils soient inférieurs à l'intérieur du pays, par rapport à l'extérieur et si, par exemple, on redoute une dévaluation—c'est qu'on manque de confiance en l'avenir d'un pays. Tout cela est relatif. Pour certains, qui sont payés en dollars ou qui ont des avoirs aux États-Unis, cela vaut mieux que de les avoir au Mexique; mais c'est là un problème d'ordre général. Toutefois, certains pays—même s'ils ont un contrôle de change—ne connaissent pas, jusqu'à un certain point, le grave problème occasionné par ceux qui veulent sortir leur argent par des moyens légaux. C'est un problème général qui se pose dans tous les pays, mais il est sans gravité. Tout dépend des facteurs particuliers en cause. Aussi, je dirais que, de façon générale, ce n'est pas un problème exclusivement mexicain. C'est un problème assez grave dans toute l'Amérique latine, mais il ne lui est pas particulier car on le retrouve aussi en Afrique. Dans des pays de l'Est asiatique, comme la Malésie et d'autres les devises sont convertibles, on peut les échanger assez facilement et le contrôle du change n'est pas sévère. Dans ces pays, la question de confiance dans les devises locales ne se pose pas.

**Le président:** Je vous remercie de votre réponse, de votre mémoire et des réponses que vous avez données aux membres du Comité. Nous vous remercions aussi d'être voué à Ottawa pour nous faire profiter de vos connaissances et c'est un heureux hasard que vous visitiez l'Amérique du Nord en ce moment-ci.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Dr. Bishnu Persaud, Director and Head Economic Affairs  
Division, Commonwealth Secretariat, London, England.

M. Bishnu Persaud, directeur et chef de la division des affaires  
économiques, Secrétariat du Commonwealth, Londres  
(Angleterre).



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, May 20, 1986

Le mardi 20 mai 1986

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Twelfth proceedings on:

Douzième fascicule concernant:

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded  
by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign  
Affairs be empowered to examine and report on Canada's  
participation in the international financial system and  
institutions and in particular the International Monetary  
Fund, the World Bank Group and the regional develop-  
ment banks, including the debt repayment problems of  
developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the ser-  
vices of such counsel and technical, clerical and other per-  
sonnel as may be required for the purpose of the said  
examination and consideration of such legislation and  
other matters as may be referred to it, at such rates of  
remuneration and reimbursement as the Committee may  
determine, and to compensate witnesses by reimburse-  
ment of travelling and living expenses, if required, in such  
amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre  
1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Murray,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étran-  
gères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la partici-  
pation du Canada à l'égard du système financier interna-  
tional et de ses institutions, en particulier le Fond  
monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale  
et les banques régionales de développement y compris sa  
position en ce qui concerne les problèmes de rembourse-  
ment des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avo-  
cats, de personnel technique, de personnel de bureau et  
autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude  
et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres  
questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de  
rémunération et de remboursement qu'il pourra détermi-  
ner, et à indemniser les témoins en leur remboursant des  
frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux mon-  
tants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 20, 1986  
(52)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 11:07 a.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Grafstein, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, van Roggen and Yuzyk. (8)

*In attendance:* Dr. David Pollock, Special advisor to the Committee. *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:* Mr. Alan Hockin, Dean, Administrative Studies, York University.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination on Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced Mr. Hockin who made a statement and answered questions.

At 1:11 p.m. the Committee adjourned to 11:00 a.m., Tuesday, May 27, 1986.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 MAI 1986  
(52)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, Hicks, Lapointe, MacEachen, Macquarrie, van Roggen et Yuzyk. (8)

*Également présents:* Monsieur David Pollock, conseiller spécial du Comité, et M<sup>me</sup> Carol Seaborn, du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:* M. Alan Hockin, doyen des études administratives, Université York.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente M. Hockin qui fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

A 13 h 11, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 27 mai 1986 à 11 heures.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 20, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 11:00 a.m. to examine Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, today we are continuing the committee's study of Canada's involvement with the international financial institutions. We are most fortunate this morning to have before the committee Mr. Alan Hockin, Dean of Administrative Studies, York University.

I am most grateful that so many members of the committee are here this morning despite the fact that the Senate is not sitting.

Mr. Hockin was born in Winnipeg. I must say that a number of witnesses and remarkable Canadians were born in Winnipeg, and that fact always astonishes me.

**Mr. Alan Hockin, Dean, Administrative Studies, York University:** Why did we leave?

**The Chairman:** Mr. Hockin was educated at the universities of Manitoba and Toronto. He was with the Department of Finance for 23 years, during which time he served in London, Paris and Washington as well, of course, as in Ottawa. In Washington he served as Alternative Executive Director on the IMF and at the World Bank.

During the time he was Assistant Deputy Minister of Finance, from 1964 to 1969, he served as Alternative Governor for Canada of the World Bank and later of the IMF.

In 1970, Mr. Hockin joined Morgan Stanley and Co. and subsequently joined the Toronto-Dominion Bank where he was appointed as Executive Vice-President, Investments, in 1972, a position he held until two years ago when he became Dean of Administrative Studies at York University.

Last year Mr. Hockin was elected Chairman of the Canadian Institute of International Affairs.

With that background, I think we are particularly fortunate in having Mr. Hockin's testimony at this time as it will, undoubtedly, prove most helpful to us prior to our discussions with the Canadian and U.S. bankers two weeks from now.

Just before calling on Mr. Hockin, I would just mention that Senator Grafstein has kindly agreed to lead off the questioning today. I would also mention that next week a regular meeting at this time, on Tuesday morning, will serve as a time when the staff will brief members in the preparation of our study visit to Washington, New York and Toronto. I think that will be an important opportunity for members of the committee to focus on how we can best utilize our time during that trip so as to make as much and as effective use of it as possible. I hope you will all be able to be here.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 mai 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude de la participation du Canada au sein des institutions financières internationales. Nous avons la chance d'avoir avec nous ce matin M. Alan Hockin, doyen des études administratives, à l'Université York.

Je remercie les sénateurs de s'être rendus en si grand nombre au comité, même si le Sénat ne siège pas aujourd'hui.

M. Hockin est né à Winnipeg. Je vous signale, en passant, que cela me renverse toujours de constater combien de témoins et de Canadiens éminents sont nés à Winnipeg.

**M. Allan Hockin, doyen des études administratives, Université York:** Pourquoi n'y sommes-nous plus, croyez-vous?

**Le président:** M. Hockin a complété ses études à l'Université du Manitoba et à l'Université de Toronto. Il a été en poste au ministère des Finances pendant 23 ans, notamment à Londres, à Paris et à Washington, et, bien sûr, à Ottawa. A Washington, il a occupé le poste de directeur exécutif suppléant au FMI et à la Banque mondiale.

Au cours des années où il a été sous-ministre adjoint aux Finances, de 1964 à 1969, il a été gouverneur suppléant pour le Canada à la Banque mondiale et plus tard au FMI.

En 1970, il a travaillé chez Morgan Stanley & Co. et plus tard, à la Banque Toronto-Dominion, où il a été nommé en 1972 vice-président exécutif-Investissements, poste qu'il a quitté il y a deux ans pour devenir doyen des études administratives à l'Université York.

L'an dernier, M. Hockin a été élu président de l'Institut canadien des affaires internationales.

Compte tenu de ses antécédents, je crois que nous sommes très privilégiés de pouvoir accueillir M. Hockin, dont le témoignage sera d'autant plus précieux que nous entendrons bientôt, soit dans deux semaines, des représentants des banques canadiennes et américaines.

Avant de donner la parole à M. Hockin, j'aimerais mentionner que le sénateur Grafstein a gracieusement accepté de prendre l'initiative de la période de questions aujourd'hui. Je mentionne également que la semaine prochaine, à l'heure où nous nous réunissons normalement le mardi matin, nos conseillers ont organisé pour nous une séance d'information en préparation de notre visite à Washington, à New York et à Toronto. Cette session sera d'autant plus importante qu'elle permettra aux membres du comité d'évaluer comment ils pourront utiliser leur temps afin de rendre ce voyage le plus utile et le plus efficace possible. J'espère que vous pourrez y assister.



[Text]

**Senator Hicks:** Is that exactly one week from now?

**The Chairman:** Yes. That will be our last meeting before we go and, I think, an important one to attend.

I notice this morning that the Speaker of the House of Commons' customary garden party is on June 10 between 5.30 and 7.30 in the evening, an event that I know most of us have attended on many occasions. However, that is the same day that, tentatively, the Minister of Finance, Mr. Wilson, will be appearing before the committee between 6 p.m. and 8 p.m. I would hope that there will not be objection to our continuing with that in spite of the garden party.

**Senator Hicks:** We have to pray for rain.

**The Chairman:** With that I will call on Mr. Hockin to make his opening statement.

**Mr. Hockin:** Thank you, Mr. Chairman. I want to thank the committee for the honour of asking me to come and speak to you about this issue. What you are dealing with is a most important subject. It is important to the developing countries; to the international financial institutions; to the international banking system; to Canada; to the world system of trade and payments; in fact, it is important to the whole international structure of the world.

I read with great interest the testimony of the many distinguished witnesses who appeared before you. What I have tried to do is not to duplicate what they have covered, but to identify two or three points which I suspect have not been brought out by previous witnesses except, perhaps, indirectly. I hope they will be helpful to you in pursuing your examination of this subject and, in particular, in preparing yourselves for the meetings with the American and Canadian bankers.

I apologize to you for not having prepared a written text. As I think you know, I have just come back from China where I was involved in the CIDA examination of the exchange arrangements between the Canadian business schools and the Chinese new schools of administrative studies. I am afraid that kept me busy at a time when I should have been preparing a written text for you. I hope you will excuse me.

The first point I want to make is in connection with what I consider to be the central problem of recycling the petrodollars following the first oil crisis in the mid-1970s. This problem was identified as having to do with the inadequacy of the financial resources of the international financial institutions at that time to cope with the volume of new payments arrangements that were coming about because of the rise in oil prices and the unwillingness of national governments to take on the job themselves. I refer here both to the potential creditor countries and the potential debtor countries.

I am sure you can understand the natural reluctance of governments to get involved in very sizeable direct intergovernmental debts. They much preferred to do it through the international financial institutions which gave a degree of objectivity and put a kind of barrier between the individual creditor country and the individual debtor country. Further-

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Voulez-vous dire dans une semaine exactement?

**Le président:** Oui. Nous tenons aujourd'hui notre dernière réunion avant cette importante séance d'information.

J'ai constaté ce matin que la réception champêtre que donne habituellement le président de la Chambre des communes, et à laquelle nombre d'entre nous ont assisté à maintes occasions, aura lieu le 10 juin, entre 17 h 30 et 19 h 30. Je constate également que le même jour, le ministre des Finances, M. Wilson, est censé comparaître devant notre comité entre 18 heures et 20 heures. J'espère que vous n'aurez pas objection à ce que nous poursuivions nos travaux malgré cette réception.

**Le sénateur Hicks:** Il nous faudra prier pour qu'il pleuve.

**Le président:** Sur ce, j'invite M. Hockin à prendre la parole et à faire sa déclaration préliminaire.

**M. Hockin:** Merci, monsieur le président. Je désire remercier le comité de m'avoir fait l'honneur de m'inviter à vous parler de cette question. Le sujet que vous étudiez est des plus important, pour les pays en développement, pour les institutions financières internationales, pour le système bancaire international, pour le Canada, pour le système mondial des échanges et des paiements, et de fait, pour toute la structure internationale qui régit le monde.

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt le témoignage des distingués invités qui sont venus comparaître devant votre comité. J'ai essayé de ne pas faire double emploi avec les sujets qu'ils ont abordés, mais de m'en tenir à deux ou trois points qui ont été peut-être touchés par les témoins précédents, mais indirectement. J'espère que mon intervention sera utile et vous aidera à poursuivre votre examen de la question et, surtout, à vous préparer pour votre rencontre avec les banquiers américains et canadiens.

Je m'excuse de ne pas avoir préparé de mémoire. Comme vous le savez, je crois, je reviens tout juste de Chine où j'ai participé au nom de l'ACDI à l'examen des modalités des échanges entre les écoles commerciales canadiennes et les nouvelles écoles d'administration chinoises. Malheureusement, ce voyage a occupé tout mon temps, au moment même où j'aurais dû préparer mon mémoire. J'espère que vous m'en excuserez.

Le premier point que j'aimerais soulever se rapporte au recyclage des pétro-dollars après la première crise pétrolière du milieu des années 70, que je considère comme le problème central. D'aucuns ont prétendu que ce problème découlait en grande partie de ce que les services financiers des institutions financières internationales n'étaient pas conçus à ce moment-là pour intégrer les nouvelles modalités de paiements créées par la hausse des cours pétroliers et parce que les gouvernements nationaux montraient peu d'empressément à le faire eux-mêmes. Je songe ici aussi bien aux éventuels pays créditeurs qu'aux éventuels pays débiteurs.

Vous comprenez, j'en suis sûr, l'hésitation naturelle des gouvernements à se compromettre dans la gestion directe de dettes intergouvernementales aussi considérables. Ils préfèrent de beaucoup le faire par l'intermédiaire des institutions financières internationales qui ont une certaine objectivité et qui constituent un genre de terrain neutre entre les pays créditeurs et

## [Text]

more, there was a dramatic change in the nature of the particular countries which were building up surplus liquidity and a reluctance to accept new and unfamiliar responsibilities commensurate with their new wealth. It is one thing for the government of an established, experienced western country—which is used to having the burdens of helping to manage the international monetary system accept demands upon it, but it is another thing to make small countries in the Middle East—which had a sudden accretion of wealth, but no experience, no civil service, no experienced ministers, or anything—realize that the new wealth they had acquired carried with it certain responsibilities.

There was also the fact that in the international financial institutions the votes governing those institutions were directly related to the size of the contributions made by countries. To the extent that new countries made large contributions, the established countries were going to have to lose some of their voting power. So, this was a ticklish situation which you can understand would take time to organize. Unfortunately, time was something that nobody had at that time because the flow of funds became so great so rapidly that one could not wait for the naturally slow process of negotiating new arrangements in the international institutions. It was quite clear that the commercial banking system was seen by many at that time as a mechanism already in place which could move quickly and in volume.

At that time I was a member of the Trilateral Commission. I vividly remember a meeting which we had after the oil crisis had emerged and it was seen that the volumes of flows of funds were going to increase dramatically in the direction of the Middle East oil producers. The argument which was made by the U.S. State Department officials to those of us who were involved in international banking at that meeting was that we should accept the responsibility of being the first channel for the moving of the new petrodollars. At that time, although there was a sufficiently clear understanding of the necessity of having these petrodollars recycled quickly to those who needed them, I think there was, on all sides, an inadequate understanding of the implications of this change in responsibility, both in connection with capital-base requirements for the international banks, which were going to be asked to play that role, and on the part of the banks themselves a lack of experience in really sophisticated credit analysis, especially in connection with sovereign risks. There was excessive reliance on the assumed judgment of the international financial institutions, and there were many other aspects which seemed to me to reflect the lack of experience and the lack of understanding of the implications of what was going on.

I should say right away that, to the best of my knowledge, there was no pressure brought on Canadian banks by the

## [Traduction]

les pays débiteurs. En outre, on assistait à cette époque à une transformation radicale de l'économie de certains pays qui commençaient à accumuler des réserves sans toutefois être prêts à accepter les responsabilités inhérentes à leur nouvelle richesse, responsabilités qui ne leur étaient pas familières. C'est une chose pour un pays occidental établi et expérimenté—qui est habitué d'assumer la lourde responsabilité de participer à la gestion du système monétaire international—d'accepter de compliquer le système, mais c'est une autre chose de demander à des petits pays du Moyen-Orient—qui malgré une accumulation soudaine de leur richesse, n'avaient aucune expérience, aucun appareil d'État, ni aucun ministre expérimenté pour gérer la nouvelle conjoncture—de réaliser que la nouvelle richesse qu'ils avaient récemment acquise entraîne d'assumer de certaines responsabilités.

Il ne faut pas oublier non plus que la répartition des votes pour l'administration des institutions financières internationales s'est toujours faite en fonction directe de l'envergure des contributions des pays membres. Dans la mesure où les nouveaux pays ont commencé à verser des contributions importantes, les pays établis ont perdu une part de leur pouvoir. Par conséquent, cela a donné lieu à une situation embarrassante à laquelle, vous vous l'imaginez bien, on a mis un certain temps à s'accommoder. Malheureusement, le temps était le facteur dont personne ne disposait, car les flux de capitaux s'accumulaient si massivement et si rapidement que l'on ne pouvait attendre le lent processus de la négociation de nouvelles ententes au sein des institutions internationales. De nombreux intervenants considéraient de toute évidence le réseau bancaire commercial comme un mécanisme déjà en place qui pouvait évoluer rapidement et à qui on pouvait notamment demander d'absorber un volume beaucoup plus considérable de transactions.

J'étais à l'époque membre de la Commission trilatérale. Je me rappelle très bien qu'à une réunion convoquée peu après l'éclatement de la crise pétrolière, on avait prédit que les flux de capitaux allaient augmenter considérablement en direction des pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient. L'argument invoqué par les représentants du département d'État des États-Unis à ceux d'entre nous qui s'occupaient de la gestion du système bancaire international était que nous devrions accepter la responsabilité de canaliser en grande partie le mouvement des nouveaux pétro-dollars. À cette époque, même si l'on avait une assez bonne perception de la nécessité de recycler rapidement ces pétro-dollars vers ceux qui en avaient besoin, il y avait de toute part, une incompréhension totale des conséquences de ce changement de responsabilité, tant en ce qui concerne l'assise financière des banques internationales qui seraient appelées à jouer ce rôle, que de la part des banques elles-mêmes qui n'étaient pas habituées à analyser d'aussi complexes questions de crédit, et en particulier à accepter des risques souverains. On comptait beaucoup trop sur le jugement traditionnel des institutions financières internationales, et il y avait bien d'autres aspects qui, à mon avis, traduisaient l'absence d'expérience et le manque de compréhension des conséquences de ce nouvel état de choses.

Je dois vous dire, dès maintenant, qu'à ma connaissance, le gouvernement canadien n'a exercé aucune pression sur les ban-



## [Text]

Canadian government. They were not subject to those kinds of pressures which I said applied to American banks, but it is fair to say that Canadian banks were swept along in the upsurge of international deposits and loans.

There is a very strong bias on the part of Middle East countries towards bank deposits and guarantees even when the ultimate borrower is the government of a western industrialized country. I had proposals made to me many times when I was with the Toronto Dominion Bank to accept enormously large deposits—beginning at a billion dollars and going up from there—by some of those countries, and I told the representatives of those countries that there was nothing we could do with that money except buy government treasury bills or government bonds. I asked those representatives why they did not buy those directly from the government, and was told that there was no way they would do that, that they wanted to have a bank guarantee. They said they would sooner deposit the moneys in the banks and have the banks turn around and buy the government instruments.

Maybe they worried that if they had too many holdings of government securities that they would become hostages to that government, I do not know. Whatever their argument, they were reluctant to accept the idea that they should, themselves, purchase those securities. Many of them just backed away when the banks themselves were unable or unwilling to accept deposits of that size.

At any rate, it is quite clear that the high regard in which the Canadian banks were held at that time made them favourites for wholesale depositors, such as Middle East countries. At a time when other banks were suffering problems, Canadian banks were on the short list of depositors so that we were turning away deposits because we could not find a place to use them.

I give you this background because it is something which does not come out very often in thinking about how this situation arose. I am not, in any way, trying to whitewash the banks for what, in retrospect, appears to have been an excessive degree of acceptance of deposits and lending on, but knowing the atmosphere at that time makes it easier to understand how that came about, because everybody was swept up in it.

This leads me to the second point I wish to make, and that is the institutional effect of the growth of inflation which followed—not entirely caused by but certainly followed—the petrodollar swings and the oil price crisis. There occurred a marked diminution in the size, and periodic complete disappearance, of long-term debt markets, and the nervous volatility of equity markets. That flowed from the change in the international flows, but it occurred in particular in relation to the inflation which followed at that time.

Financial transactions, both domestically and on the international markets, came to be centred almost exclusively on short-term money markets, which is the natural area of activity for commercial banks. Holders of surplus funds from small

## [Traduction]

ques canadiennes, en tout cas rien qui s'apparente aux pressions exercées sur les banques américaines. A vrai dire, les banques canadiennes ont été plutôt entraînées malgré elles dans les transactions de prêts et de dépôts internationaux.

Les pays du Moyen-Orient ont tendance à préférer les dépôts et les placements bancaires garantis, même lorsque l'emprunteur est le gouvernement d'un pays industrialisé occidental. A maintes reprises, lorsque j'étais à la Banque Toronto-Dominion, certains de ces pays ont offert de me confier de très imposants dépôts, parfois d'un milliard de dollars et plus, et j'ai dû leur répondre que nous n'avions rien à faire de cet argent, si ce n'est d'acheter des bons du Trésor du gouvernement ou des obligations gouvernementales. Je leur demandais pourquoi ils ne les achetaient pas directement du gouvernement, et ils me répondaient qu'ils n'étaient pas intéressés à des transactions directes, car ils voulaient que la banque garantisse ces obligations. Ils disaient qu'il était plus rapide de déposer l'argent dans les banques et de demander à ces dernières d'acheter les instruments gouvernementaux.

Peut-être craignaient-ils de devenir des otages en détenant trop de titres gouvernementaux, je ne sais trop. Quel qu'aient été leurs motifs, ils hésitaient à accepter l'idée d'acheter eux-mêmes ces titres. Nombre d'entre eux retiraient tout simplement leur offre lorsque les banques ne pouvaient pas ou ne voulaient pas accepter des dépôts de cet ordre.

De toute façon, l'excellente réputation des banques canadiennes à cette époque les amenait certes à être des privilégiées à qui on pouvait confier des dépôts institutionnels, comme ceux des pays du Moyen-Orient. Au moment où d'autres banques étaient en difficulté, les banques canadiennes faisaient partie des rares investisseurs de dépôts, de sorte que nous refusions ces dépôts car nous n'avions pas d'endroit où investir les fonds.

Je vous dis ceci car ce ne sont pas des faits auxquels on fait très souvent référence quand on discute des origines du problème actuel. Je n'ai pas l'intention, par là, de blanchir les banques de la manière qui, aujourd'hui, pourrait être jugée imprudente, dont elles ont accepté ces prêts et ces dépôts, mais connaissant maintenant les circonstances et l'ambiance qui avaient cours à ce moment-là, il nous est plus facile de comprendre comment elles en sont arrivées là, car tout le monde y a été entraîné sans trop le vouloir.

Cela m'amène à vous parler de mon deuxième point, à savoir de l'effet sur les institutions de l'inflation galopante qui a suivi—qui sans en être une résultante directe, en est certainement une conséquence—l'envolée des pétro-dollars et la crise pétrolière. On a assisté alors à une diminution marquée, et sporadiquement à leur complète disparition, de la taille des marchés obligataires à long terme, et à une instabilité nerveuse du marché des actions. Ces développements découlaient du changement survenu dans les mouvements internationaux de capitaux, mais ils étaient liés d'assez près à la situation inflationniste qui l'a suivi.

Les transactions financières, tant sur les marchés nationaux que sur les marchés internationaux, étaient désormais centrées presque exclusivement sur les marchés monétaires à court terme, sphère naturelle d'activités des banques commerciales.



## [Text]

personal depositors to Middle East shiekhdoms would only lend their money for short terms or on a floating-rate basis. One simply could not sell long bonds. That applied not just to the Third World countries, which were trying to finance their development, but to American governments and Canadian governments. That was the time when the average length of term of the Canadian government debt shortened very dramatically and when the great resurgence of interest in Canada Savings Bonds as a source of government finance occurred. Canada Savings Bonds, from the point of view of a government, are like demand deposits; people can come in and demand their money immediately. Nothing can be shorter than that.

That was a tendency that went through government funding and private funding. You have all heard about and perhaps experienced yourselves the shortening of the terms of mortgages. That was all part of the same phenomenon. Nobody would lend long, and nobody would lend long to anybody, including the commercial banks. They could not get long deposits.

Furthermore, other institutions, which normally lived at the long-end of the market—such as trust companies, insurance companies, and so forth—simply did not have the growth in resources.

Another aspect of that phenomenon was the great growth in commercial bank assets at that time and the beginning of the breakdown of the four pillars, because everybody was moving into the short-end of the market, where the commercial banks were well entrenched, and the other institutions wanted to get in on that, too, because there were no transactions at their normal end of the market. So you had a great concentration of all financial transactions, borrowing and lending, at the very short end of the market.

I would say that everyone had to accept the necessity of those transactions. So therefore those who normally wanted to finance on a long-term basis, either to buy houses and get mortgages to do so, or, if you were a corporation trying to establish a new project—a new mine, mill, or something of that sort—or a government, everyone had to accept the necessity of borrowing short to meet long-term needs.

In the inflationary environment that prevailed at that time, this seemed a pretty safe thing to do. Indeed, new resource projects, based on the prospect of constantly rising commodity prices—which everyone seemed to assume at that time—became commonplace, and the funding of those new resource projects—not all of them in the Third World—became commonplace at the short end of the market.

It is interesting to look back at that time and see how everyone expected commodity prices to go on rising and rising, and

## [Traduction]

Les détenteurs de fonds excédentaires provenant des petites fortunes personnelles déposées dans les empires du Moyen-Orient ne prêtaient leur argent qu'à court terme ou moyennant des taux d'intérêt fluctuants. Il n'était tout simplement pas possible de vendre des obligations à long terme. Cette situation s'appliquait non seulement aux pays du Tiers-Monde, qui essayaient de financer leur développement, mais tout aussi bien aux gouvernements américain et canadien. L'échéance moyenne de la dette du gouvernement canadien a alors été réduite dramatiquement et l'on a assisté à un important regain de la vogue des obligations d'épargne du Canada comme source de financement gouvernemental. Pour le gouvernement, les obligations d'épargne du Canada sont comme des dépôts à demande; les détenteurs de ces titres peuvent les échanger quand bon leur semble. Aucun instrument de paiement n'est plus rapide.

Cette tendance se manifestait tant pour les besoins de financement du gouvernement que pour ceux des entreprises privées. Vous avez tous entendu parler, et peut-être eu l'expérience vous-mêmes, du raccourcissement de l'échéance des hypothèques. Tous ces nouveaux comportements originaient du même phénomène. Personne ne voulait prêter à long terme, peu importe l'emprunteur, même pas les banques commerciales, qui ne pouvaient pas obtenir des dépôts à long terme.

De plus, les autres institutions, qui normalement vivent d'investissements à longue échéance, comme les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et ainsi de suite, ne pouvaient tout simplement pas accroître leurs ressources.

Autre aspect de ce phénomène, les banques commerciales voyaient monter leur actif. Les quatre grands secteurs financiers commençaient à perdre de leur pouvoir, car tout le monde voulait faire des affaires à court terme. Les banques commerciales y avaient de bonnes assises, mais les autres institutions voulaient avoir leur part du gâteau, elles aussi, car il n'y avait plus de débouché dans leur secteur habituel. Il y avait donc alors une très forte concentration de toutes les transactions financières, tant des emprunts que des prêts, sur le marché à très court terme.

Je dirais que toutes les institutions étaient obligées d'accepter ce genre de transactions. Même ceux qui normalement auraient été justifiés de solliciter un financement à long terme, pour acheter une résidence et obtenir une hypothèque, ou, dans le cas des grandes entreprises ou des gouvernements, pour amorcer de nouveaux projets (une nouvelle mine, une nouvelle usine, ou autre), étaient forcés de ne compter que sur des emprunts à court terme. Tout le monde devait accepter cette réalité pour financer des besoins à long terme.

Dans le contexte inflationniste qui prévalait à ce moment-là, la simple prudence vous commandait d'agir ainsi. En réalité, les projets d'exploitation de nouvelles ressources, fondés sur la perspective d'une hausse probable et constante du prix des matières de base—hypothèse que tout le monde semblait assumer à ce moment-là—étaient courants, et ceux-ci devaient être financés par des emprunts à court terme, à l'exception peut-être de quelques projets au Tiers-Monde.

Il est intéressant de revenir en arrière et de constater combien, à l'époque, on misait sur la montée constante du prix des

*[Text]*

you can have some very interesting forecasts of oil prices made by the Canadian government at that time, which fell into the same trap. We all did. It was a very common phenomenon.

Certainly the developing countries were caught up in this inflationary euphoria. They thought that it was perfectly safe to take on enormous volumes of debt on a floating rate or very short-term basis because the rise in prices of the commodities which they were going to produce was going to permit them to service that debt without any problem. You also had developing countries caught up in it, because as they adopted expenditure policies they were based on the assumption of rising GNP and rising government revenues, which were not always realized; and that increased their own requirements for borrowed money and helped to push up the price of money on the international markets.

The point I want to underline here is that everyone, lenders and borrowers, governments, financial institutions and individuals, were all caught up in this inflation of expectations. When the demand for funds exceeded the supply, and interest rates rose to unprecedented levels, the weaker borrowers were unable to service their debts; and the subsequent collapse of the oil prices, and some other commodity prices, was the final straw, which put them into the situation they are in now.

I do not need to remind the committee that this phenomenon bears an unhappy resemblance to certain things that happened domestically. I am sure that the members of the committee have all heard of the plight of the farm population, who were drawn to buy more land and more machinery, and had all kinds of money available to them at floating rates. Then, when interest rates went up, and the prices of those commodities did not follow suit, or fell, they got into the same problem. The same thing happened with house buyers in Alberta, whose jobs have gone. There are all kinds of borrowers in Canada and outside who got caught in this change in direction, when they had been counting on the inflationary environment to float them on side. It is a classic situation, but that does not make it any easier to live with when it occurs.

However, I think it is important for us to remember that the effect of inflation tended to put most of those transactions into the banking area, as opposed to the normal long-term areas where financing should have occurred for long-term projects.

So far what I have been talking about is history, which I think is useful to look at when you come to assess the problem as it presently exists and what can be done about it. Now I wish to deal with a subject which has a direct bearing on your discussion of possible solutions. That is the key aspect of the ability of the commercial banks to play a significant role in accommodating the needs of Third World debtor countries.

*[Traduction]*

matières de base, comme l'illustrent d'ailleurs les prévisions qu'avait établies le gouvernement canadien concernant le prix du pétrole. Toutes ces prédictions ont été déjouées. Pourtant, elles étaient monnaie courante.

De toute évidence, les pays en développement se sont fait prendre au jeu de cette euphorie inflationniste. Ils pensaient qu'il était tout à fait sûr de s'engager dans d'énormes dettes à très court terme, tout en se contentant de taux d'intérêts fluctuants, car ils croyaient que la hausse constante du prix des matières de base leur permettrait de payer les intérêts sur leur dette sans problème. D'autres pays en développement ont également mal misé en ajustant leur politique de dépenses sur l'espoir que leur PNB et leurs rentrées progresseraient, ce qui n'a pas toujours été le cas; ils ont ainsi gonflé leurs besoins d'emprunt et contribué à accentuer les pressions à la hausse sur les taux de change internationaux.

Ce que j'aimerais vous faire remarquer, c'est que tous, les prêteurs comme les emprunteurs, les gouvernements, les institutions financières et les particuliers, se sont fait prendre au jeu en se fondant sur une telle inflation d'espoirs. Dès que la demande de capitaux a excédé l'offre et que les taux d'intérêt ont atteint des niveaux sans précédent, les emprunteurs les plus fragiles n'ont plus été en mesure de payer les intérêts sur leur dette; le deuxième choc des cours pétroliers, de même que l'augmentation du prix de certaines autres matières premières leur ont donné le coup fatal qui les a placés dans la situation où ils sont actuellement.

Nul besoin de rappeler au comité que ce phénomène a malheureusement beaucoup de points communs avec la situation qu'on a connue chez nous. Les membres du comité ont certes déjà entendu parler du marasme dans lequel ont été plongés les agriculteurs, qui se sont lancés dans des achats massifs de terres et de machinerie, et qui ont emprunté des sommes considérables, à un taux d'intérêt variable. Par conséquent, quand les taux d'intérêt ont commencé à monter, sans pour autant que le prix de leurs produits progresse parallèlement, quand celui-ci ne s'est pas tout simplement effondré, ils ont fait face au même problème. La même chose est arrivée chez les acheteurs de maison de l'Alberta qui ont perdu leur emploi. Il y a toutes sortes d'emprunteurs canadiens et étrangers qui se sont fait prendre au jeu dans cette conjoncture, où ils avaient misé sur une situation inflationniste qui devait les aider à prendre le dessus. Cela se produit couramment, mais ce n'est rien pour faciliter les choses quand le problème survient.

Toutefois, je crois qu'il est important de nous rappeler que l'inflation a eu tendance à diriger la plupart de ces transactions vers le secteur bancaire, plutôt que vers les autres secteurs de financement à plus long terme qui auraient dû normalement accueillir les projets de longue haleine.

Tous ces faits sont choses du passé, mais je crois qu'il n'est pas inutile de les rappeler pour bien évaluer le problème tel qu'il se présente actuellement et pour déterminer quelles seraient les solutions. Je voudrais maintenant aborder un point qui se rapporte directement à votre examen des solutions possibles. Je veux parler des conditions essentielles pour que les banques commerciales puissent être en mesure d'accommoder les pays débiteurs du Tiers-Monde.



[Text]

Most of the discussion which takes place on this subject centres on whether and how much bank profits, or bank capital, or the interest of the shareholders, should be allowed or made to suffer for past excesses in lending. Those are all important aspects of the issue and should not be overlooked; but to my mind the key issue is the continued ability of the banks to attract deposits, particularly wholesale deposits.

As you will know, from recent Canadian experience, once the ability of a bank to attract wholesale deposits is seriously eroded, the bank is unable to function. What determines the ability of a bank to attract deposits?

**Senator MacEachen:** What are "wholesale deposits"?

**Mr. Hockin:** Wholesale deposits are very large deposits which may be placed with a bank by a corporation, by levels of government, by local governments, by pension funds—by anyone who has large amounts of money. Usually you would consider a "wholesale deposit" of \$100,000 or more—that is when you get wholesale rates. But there are certainly many deposits from large organizations which, on a short-term basis, may go up into many millions of dollars, and those are moved around from source to source, out of treasury bills and bank deposits, or whatever, depending upon the terms that are offered by the borrowers, by the maturity dates which they can get from certain institutions, or by the perceived safety of the institution in which those deposits are placed. It is this latter point on which I wish to focus attention at this juncture.

What determines the ability of a bank to attract deposits is the judgment by depositors that the bank will be able to repay its depositors the money it borrowed from them on the date contracted; and, in the meantime, to pay the interest it contracted to pay. If a bank is forced to write off too high a percentage of its loans, or if it has to accept interest payments on a large enough proportion of its loans so that the interest that it makes on those loans is lower than the interest it has to pay on its deposits; or if it is perceived to be extending unduly credit to weak borrowers who already are unable to service their debts; if the capital base is eroded to dangerous levels, then depositors begin to worry.

Now how do they determine these things? There are all kinds of people out there helping them to make up their minds about this. I have brought along one. It is just one, which I am sure many of you have already received. This comes from Mcleod Young Weir Limited, and it is called *Bank Watch: Spring Update*. Within that you will find that it runs to 44 pages and deals with an enormous number of features of banks that the analysts watch. They publish this and send it out to all of their customers. In addition there are the rating agencies, both Canadian and foreign. When I was at the TD Bank we realized that if we were going to be operating in the international markets and trying to attract international deposits, we

[Traduction]

Une bonne part des discussions tournent autour de la question de savoir s'il convient, et dans quelle mesure, d'utiliser les marges bénéficiaires ou les capitaux des banques ou encore l'avoir de leurs actionnaires pour remédier aux erreurs du passé concernant leur politique de crédit. Ce sont tous d'importants aspects à considérer et aucun d'eux ne devrait être négligé; mais, selon moi, il est essentiel que les banques demeurent en mesure d'attirer les dépôts, en particulier les dépôts institutionnels.

Comme vous l'apprendrez, en observant l'expérience récente des banques canadiennes, dès qu'une banque devient moins attrayante pour les investisseurs institutionnels, elle n'est plus capable de fonctionner. Quels facteurs déterminent son habilité à attirer les dépôts?

**Le sénateur MacEachen:** Qu'entendez-vous par dépôts institutionnels?

**M. Hockin:** Les dépôts institutionnels sont des dépôts très considérables qui peuvent être confiés à une banque par une société commerciale, par un gouvernement national, régional ou local, par une caisse de retraite, ou par tout détenteur d'importantes sommes d'argent. Habituellement, on parle de dépôt «institutionnel», quand le montant est de 100 000 \$ ou plus, c'est-à-dire quand le dépôt est admissible aux taux privilégiés. Il y a néanmoins, bien des dépôts qui sont confiés à court terme par d'importants organismes et dont les montants peuvent aller jusqu'à plusieurs millions de dollars. Ces derniers sont placés sous diverses formes, entre autres dans les bons du Trésor ou dans des dépôts bancaires, dépendant des conditions offertes par les emprunteurs, des échéances qui peuvent être obtenues dans les institutions, ou du degré probable de garantie qu'offre l'institution dans laquelle ces dépôts sont placés. C'est sur ce dernier aspect que j'aimerais attirer votre attention à ce moment-ci.

Une banque attire des déposants dans la mesure où elle peut leur assurer pouvoir rembourser l'argent emprunté au moment voulu et verser les intérêts qu'elle s'est engagée à verser. Si une banque est forcée de radier une trop grande proportion de ses prêts, si elle doit accepter de percevoir sur une grande proportion de ses prêts des intérêts inférieurs à ceux qu'elle verse sur ses dépôts, si elle est perçue comme faisant à tort crédit à des emprunteurs qui n'arrivent déjà pas à assurer le service de leur dette ou si sa base de capitaux est minée dangereusement, les déposants commencent alors à s'inquiéter.

Comment les déposants peuvent-ils obtenir ces informations une foule de gens ne demandent qu'à les aider à prendre une décision en ce sens. J'ai ici un exemple de document servant à cette fin, un document qu'un grand nombre d'entre vous a j'en suis sûr déjà reçu. Il provient de Mcleod Young Weir Limited et est intitulé *Bank Watch: Spring Update*. Il compte 44 pages portant sur un nombre considérable de points qu'étudient des analystes qui publient ensuite le document et l'envoient à tous leurs clients. Il existe également des agences d'évaluation du crédit, à la fois canadiennes et étrangères. Lorsque je travaillais à la Banque TD, nous nous sommes rendus compte que pour pouvoir faire affaire sur les marchés internationaux et



[Text]

would have to accept the necessity of having our credit rated by the big American rating agencies. So we went to considerable pains to go down to New York, to meet with those people, to bring them up to Toronto—and, in fact, we brought them up to Ottawa to sit down with the Bank of Canada and the Inspector General. We had to give them a course on Canadian banking so that they could understand the particular features of banking in this country, which are different from those of the American system they were used to. But we went to this trouble and brought them up and got our ratings. Those ratings are examined by depositors all around the world as an indication of whether the TD Bank or any other bank is a safe place in which to put large sums of money.

**Senator Hicks:** When you say “we,” you are referring to the TD Bank?

**Mr. Hockin:** Yes.

**Senator Hicks:** Presumably the other banks went through a similar exercise?

**Mr. Hockin:** Not all of them have; some of them decided that they would sooner wait until their positions were a little stronger.

**Senator Lapointe:** Were you the first to do that?

**Mr. Hockin:** Yes. We learned a great deal from that experience in terms of what it is that international depositors look for. We also learned by world do their own credit analyses. We are accustomed to thinking of banks doing credit analyses of corporations. These corporations do credit analyses of banks. They came to Toronto and they would come up regularly once a year to sit down with us and ask to see our financial statements so that they could determine whether they thought we were a fit place in which to deposit their money.

This is a new departure for bankers—certainly for Canadian bankers. We had to learn a great deal because we had to be aware of everything that those major international depositors might have on their minds. Not only that, but we had to be prepared to let the rating agencies, in particular, know immediately something occurred that could have an impact on our earnings, our capital or anything else. Just as the minister, before he goes into the House of Commons, wants to know from his officials in advance any good or bad news so that if pressed on the Question Period he can be seen to be on top of the subject and know what it is, the rating agencies want to be informed. They have to be sure that at the drop of a hat they know exactly what is happening in all of the banks under their jurisdiction. Therefore, we had to be sure that every time something occurred that we thought could affect our position, we let those rating agencies know. We would not do that without letting all of our depositors and shareholders know, so we would issue a press release.

I would say that this awareness of the interests of depositors in the affairs of banks has increased the degree of disclosure by the Canadian banks. They look at everything from the size of

[Traduction]

essayer d'attirer des déposants étrangers, il nous faudrait accepter de faire évaluer notre crédit par les grandes agences d'évaluation du crédit américaines. Nous nous sommes donc donnés beaucoup de mal pour nous rendre à New York les rencontrer et les emmener par la suite à Toronto, en fait, à Ottawa, discuter avec les directeurs de la Banque du Canada et l'inspecteur général. Nous avons dû expliquer à ces gens le fonctionnement du système bancaire canadien afin qu'ils puissent en comprendre les particularités qui diffèrent de celles du système américain. Nous nous sommes donc donnés ce mal, les avons emmenés ici et avons obtenu des évaluations de notre crédit. Celles-ci sont examinées par des déposants de tous les pays du monde qui désirent savoir si la Banque TD, ou toute autre banque, est un endroit sûr pour y déposer de grosses sommes d'argent.

**Le sénateur Hicks:** Lorsque vous dites «nous», vous parlez de la Banque TD?

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Les autres banques ont selon toute vraisemblance pris les mêmes mesures?

**M. Hockin:** Pas toutes. Certaines d'entre elles ont préféré attendre que leurs positions soient davantage consolidées.

**Le sénateur Lapointe:** Êtes-vous la première banque à avoir pris ces mesures?

**M. Hockin:** Oui. Cette expérience nous a beaucoup appris sur ce que désirent les déposants internationaux. Elle nous a également appris que certains des grands déposants institutionnels effectuent leur propre évaluation du crédit. Nous sommes habitués à l'idée que les banques évaluent le crédit des sociétés. Or, ces sociétés évaluent le crédit des banques. Elles sont venues à Toronto et y reviennent une fois par année pour discuter avec nous de nos états financiers afin de pouvoir déterminer s'il y a lieu d'investir dans notre institution.

C'est nouveau pour les banquiers, pour les banquiers canadiens, certes. Nous avons dû nous renseigner pour savoir ce que les principaux déposants institutionnels du monde pouvaient avoir en tête. Qui plus est, nous devons être prêts à communiquer dans les plus brefs délais aux agences d'évaluation du crédit, plus particulièrement, tout événement qui aurait pu influencer notamment sur nos bénéfices et nos capitaux. Tout comme le ministre qui, avant d'entrer à la Chambre des communes pour la période des questions, apprend de ses hauts fonctionnaires toutes bonnes ou mauvaises nouvelles, de façon à bien maîtriser son sujet, les agences d'évaluation du crédit veulent être informées. Elles veulent constamment connaître la situation exacte des banques qui relèvent d'elles. Il fallait donc nous assurer que chaque fois que se produisait un événement qui risquait à notre avis d'influer sur notre position, nous en informions ces agences d'évaluation du crédit. Nous tenions également à ce que tous nos déposants et actionnaires soient informés, c'est pourquoi nous diffusons un communiqué de presse.

Je dirais que cette prise de conscience des intérêts des déposants envers les affaires des banques a accru la publication d'informations par les banques canadiennes. Elles examinent

## [Text]

their non-performing loans to the amount of debt write-off they must expect, to the adequacy of their capital base, to the adequacy of their earnings, because if they feel that their earnings are not adequate, they will not be able to attract new capital, they will not be able to grow, and therefore will not be able to accept more deposits because they cannot make more loans. There is a whole series of aspects of the day-to-day life of a bank which I think many people do not understand or have not been informed of.

I thought it was important for senators to hear about these things because if the banks were to be forced to accept a role in connection with the on-going funding of Third World countries, which course might involve write-offs or partial write-offs, interest rate concessions, interest capitalization, discount bonds or any other form of amelioration of the plight of the debtors, which is perceived by wholesale depositors to be greater than their capacity to carry, then the markets will not permit the banks to fulfil the role which has been assigned to them. In other words, whatever is determined by international agreement, if it is perceived by depositors to have an impact on the banks that is greater than what they believe they can carry, then those banks will not be able to attract wholesale deposits and they may begin to lose them. If that were to happen, then they simply could not go on lending to these Third World countries. In my view, this is a practical consideration which is not often thought about when we consider the role of banks in the on-going problems of Third World countries.

Furthermore, if the banks are forced to accept write-offs of a size which causes a reduction in their equity base and, at the same time, have their profits reduced substantially by sizeable interest rate concessions, then they will not be able to maintain, let alone increase, their current lending volumes, for they will not be able to attract new equity money to replace what they have lost. At that point, there is no distinction between their ability to lend abroad and their ability to lend domestically, because there is an internationalization which has gone on in terms of the way in which banks are regarded by equity investors and by depositors. If concerns arise on the international scene, then domestic depositors and domestic investors get the same concerns very quickly. What we are talking about here is, therefore, something which could affect the ability of the banks to perform the kind of role which I suspect senators would want them to perform on the domestic scene as well as on the international scene.

I must emphasize very strongly that I am not talking about problems which the Canadian banks have right now. Canadian banks are not in jeopardy at this time. They are providing reserves for potential losses and they are building up their capital bases. I expect that they will be able to weather these storms very well, but I do want to warn the committee against assuming that the banks are able to play an unlimited role in carrying the burdens of the Third World debtors. When burdens become very large, they can only be borne by those who have the capacity to bear them. When it comes to the size of thing we are talking about here, I think we really enter the realm of governments and international financial institutions

## [Traduction]

tout, autant la valeur de leurs prêts non productifs, que le montant des dettes à radier, elles cherchent à voir si leur base de capitaux est suffisante si leurs bénéfices le sont, car si leurs bénéfices ne sont pas jugés satisfaisants elles ne seront pas en mesure d'attirer de nouveaux capitaux, de croître et, par conséquent, d'accepter davantage de dépôts, ne pouvant effectuer davantage de prêts. Il y a de nombreux aspects quotidiens des affaires d'une banque qu'un grand nombre de gens à mon avis ne comprennent ou ne connaissent pas.

Il importait, selon moi, que les sénateurs soient mis au courant de cette situation afin qu'ils sachent que si les banques étaient tenues d'accepter de participer au financement permanent des pays du Tiersmonde, rôle qui pourrait entraîner l'annulation ou l'amortissement de dettes, la bonification d'intérêts, la capitalisation d'intérêts, l'émission d'obligations cotées à escompte ou toute autre forme d'amélioration de la situation des débiteurs qui est perçue par les déposants institutionnels comme supérieure à leur capacité, les forces du marché les empêcheraient d'assumer ce rôle. Toute mesure conclue dans le cadre d'une entente internationale donc et perçue par les déposants comme ayant sur les banques une incidence plus grave qu'elles ne peuvent accepter, empêchera ces banques d'attirer les dépôts institutionnels et les amènera à en perdre. Si cette situation se concrétisait, elles ne pourraient certainement pas continuer de prêter des fonds aux pays du Tiers monde. C'est une considération d'ordre pratique à laquelle l'on ne songe pas assez souvent à mon avis lorsqu'on envisage le rôle des banques à l'égard des pays du Tiersmonde.

Qui plus est, si les banques étaient tenues d'accepter d'annuler des dettes jusqu'à devoir réduire leurs fonds propres et, par la même occasion, leurs profits, par suite d'importantes bonifications d'intérêts, elles ne seront pas en mesure de maintenir, encore moins d'accroître, leur volume courant de prêts, puisqu'elles ne seraient pas en mesure d'attirer de nouveaux capitaux propres pour remplacer ceux qu'elles auront perdus. À ce moment-là, on ne fait plus de distinction entre la capacité des banques de consentir des prêts à l'étranger et celle de consentir des prêts à l'intérieur du pays, parce qu'il y a eu internationalisation de la façon dont sont perçues les banques par les investisseurs de capitaux et les déposants. Si la situation internationale suscite des craintes, les déposants et les investisseurs du pays partagent très rapidement ces inquiétudes. Il s'agit donc ici d'une mesure qui pourrait influencer sur la capacité des banques à assumer le type de rôle que, je crois savoir, les sénateurs aimeraient qu'elles assument à l'intérieur de même qu'à l'extérieur du pays.

Je dois absolument souligner que je ne parle pas de problèmes auxquels les banques canadiennes sont à l'heure actuelle confrontées. Les banques canadiennes ne sont actuellement pas dans une situation précaire. Elles créent des réserves pour couvrir des pertes éventuelles et construisent leur base de capitaux. Je crois qu'elles pourront très bien tenir le coup, mais je préviens le comité de ne pas tenir pour acquis que les banques sont en mesure de jouer un rôle illimité à l'égard des pays débiteurs du Tiers-monde. Lorsqu'un fardeau devient très lourd, il ne peut être porté que par ceux qui ont la capacité de le porter. Dans ce cas-ci, les seuls aptes à porter le fardeau seraient les gouvernements et les institutions financières internationales



## [Text]

supported by governments. I think they are the only ones who could carry the burden in a credible fashion. If we push it too far on to the banks—and I am not saying that they cannot bear some of that burden—the markets will not believe that they can carry it, and that will be the end of that.

I also wish to add that one can go just so far in analyzing the problem on the basis of figures for the whole banking system. There are considerable differences among the banks of different countries and among the banks within each country, including Canada. Therefore, if we get too far down the road in terms of saying that on average they have so much capital, so many debts and so forth, we can overlook some very real differences amongst them which could affect the well-being of individual banks. Therefore, I am glad to hear that senators will be talking to the individual banks as individuals. It is only they who can discuss with you their capacity to do some of the things which you would want them to do.

Mr. Chairman, those are the points I wished to bring before the committee. As senators can see, I have provided no tables and no figures; I have talked about issues, which I hope will be helpful to them. I would be pleased to answer any questions they may have.

**The Chairman:** Mr. Hockin, that has been a most informative and helpful opening statement, for which I thank you. Before calling on Senator Grafstein, I might mention that during your remarks I have been looking at some tables which just arrived on my desk this morning. They were sent by Mr. Isbister of the Canadian Bankers' Association and have to do with distribution of assets as between all Canadian banks and regions of the world as a percentage of capital, as a percentage of total assets and in billions of dollars. I should say to the members of the committee that this information will be distributed in due course; it just arrived today.

**Senator Grafstein:** I should like to welcome you, Mr. Hockin. I think we should note for the record that you are in the unique position of being able to give us the benefit of your experience and wisdom since you have been with government, with private banking and have spent some time with the IMF and the World Bank. You are also now in the throes of academia and may be able to short-circuit all of our activity by giving us a quick summary of what we should do and you could show us some magical routes into this complex subject.

I have just been going through a book by Lord Leaver and Christopher Huhne called *Debt and Danger*. It appears to be a scary book in the sense that, while we seem to be relieved, generally, those authors indicate that the banking system is not vulnerable to default and that the situation with respect to foreign debt loads is not moderating except in some very few examples but, quite frankly, is accelerating. Therefore, the problem seems to be intensifying even though the banks and the international institutions are now starting to move a little more aggressively to address their problems in relation to the Baker Plan and so on.

## [Traduction]

appuyées par les gouvernements. Je crois que ce sont les seuls qui pourraient porter ce fardeau. Si nous exerçons trop de pressions sur les banques—je ne veux pas dire qu'elles ne sont pas en mesure de porter une part de ce fardeau—les marchés ne croiront pas qu'elles pourront le porter, et ce sera la fin.

Je voudrais également ajouter que les statistiques sur l'ensemble du système bancaire ne nous permettent pas d'analyser en entier ce problème. Il y a d'énormes différences entre les banques de divers pays, et entre les banques d'un même pays, y compris le Canada. Si nous poussons trop loin l'analyse en disant qu'en moyenne elles détiennent tant de capitaux, ont tant de dettes et ainsi de suite, peut-être négligerions-nous certaines vraies différences entre elles qui pourraient influencer sur le bien-être de chaque banque. Je suis donc heureux de savoir que les sénateurs vont s'adresser à chaque banque individuellement. Seule chacune d'entre elles est en mesure de discuter avec vous de la possibilité pour elle de prendre les mesures que vous aimeriez qu'elle prenne.

Monsieur le président, j'ai soulevé tous les points que je désirais soulever devant le comité. Comme ont pu le constater les sénateurs, je n'ai déposé aucun tableau, aucun chiffre. J'ai parlé de questions qui, je l'espère, leur seront utiles. Je répondrai avec plaisir à toutes les questions qu'ils voudraient poser.

**Le président:** Monsieur Hockin, votre déclaration préliminaire a été très instructive et utile, je vous en remercie. Avant de donner la parole au sénateur Grafstein, je voudrais mentionner que j'ai, pendant votre allocution, examiné des tableaux qui ont été déposés sur mon bureau ce matin. Ils ont été envoyés par M. Isbister de l'Association des banquiers canadiens et reflètent la répartition de l'actif entre toutes les banques canadiennes et les régions du monde, en pourcentage de capitaux, en pourcentage de l'actif total et en milliards de dollars. Je voudrais dire aux membres du comité que ces tableaux leur seront distribués en temps et lieu. Ils ne me sont parvenus qu'aujourd'hui.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Hockin. Je crois qu'il serait bon de noter que vous êtes le seul à pouvoir nous faire profiter aussi bien de votre expérience que de votre sagesse puisque vous avez travaillé dans les milieux gouvernementaux et les milieux bancaires privés et que vous avez passé un certain temps au FMI et à la Banque mondiale. Comme vous connaissez également bien le milieu universitaire, vous pourrez nous faire gagner du temps en nous recommandant des mesures à prendre et peut-être quelques solutions magiques qui nous seraient utiles pour débroussailler tout ce problème.

Je viens de consulter un ouvrage de Lord Leaver et de Christopher Huhne intitulé *Debt and Danger*. Ce livre semble quelque peu effrayant en ce sens que, même si nous semblons être rassurés, les auteurs signalent que le système bancaire est vulnérable si jamais les pays débiteurs suspendent leurs paiements et qu'au lieu de diminuer, l'endettement des pays étrangers est en train de s'aggraver, sauf pour quelques rares cas. Par conséquent, le problème s'intensifie même si les banques et les institutions internationales essaient maintenant d'aborder avec plus de rigueur leurs problèmes notamment par rapport au plan Baker.



[Text]

I want to focus, if I can, on Canadian banks. Canadians banks benefited as did the petro countries by huge increases in their invested capital. In other words, if you drew a graph and looked at the petrodollars from 1972 forward and looked at the growth of Canadian banks, and particularly, the big five or six, you would find that their growth is almost parallel. I remember one year two or three banks' invested capital increased 20 to 40 per cent which was a gigantic jump in the size of the equity base of those banks.

Are the banks currently taking as aggressive a write-off position as they should with respect to these foreign loans? My sense of it is that, having benefited from the historical differences between the real interest rate and inflation, there has never been such a wide spread since measuring this. Should the banks be much more aggressive in writing down these loans during a reasonably prosperous period or are they still lagging behind? I am talking about Canadian banks.

**Mr. Hockin:** I am not sure what you mean by "invested capital." The assets of the Canadian banks increased dramatically. That is not their capital; their capital was, essentially, their equity base. It was, in some cases, impossible for them to increase their equity base adequately. In other cases one might say that they chose not to increase their equity bases as fast as they should have so that the ratio of assets to capital kept getting worse.

This was partly due to the points I mentioned. One of them was that it was not only the petrodollar growth that created that, it was the general inflation rate growth, so that their domestic assets, as well as their foreign assets, all increased rapidly. In some cases, if you put it back to 1971 dollars, it would not look quite so exciting but, nonetheless, it was a very real increase in assets because, as I say, so many of the transactions moved down to the short end of the market where the commercial banks normally operate.

**The Chairman:** Was there not a legal limit on the ratio between debt and equity at 20 to 1?

**Mr. Hockin:** Not in connection with the Canadian banks. It is only in recent years that the Inspector General has given some informal guidelines which try to keep it at a 20 to 1 ratio. If you look at the figures you will see that the TD Bank is the only one of the big five that meets that ratio; the rest are higher. This is one of the problems which occurred at a time when the equity markets would have accepted new equity issues of the banks. Many of them felt they didn't need to have that equity; and by the time the inflation took off and their assets were growing so rapidly, the equity markets were not receptive, so they were not able to do it at that point except at very high cost, and many of them chose not to do so.

In connection with the TD, one can say that perhaps it was good luck or it was good management but we decided early that we had too low an equity base and we moved our equity

[Traduction]

J'aimerais m'attarder, si vous me le permettez, sur les banques canadiennes. Elles ont tout autant profité que les pays producteurs de pétrole des énormes augmentations de leur capital investi. Autrement dit, si vous mettez en parallèle l'augmentation des pétro-dollars depuis 1972 et le taux de croissance des banques canadiennes, les cinq ou six plus importantes plus particulièrement, vous verrez que les deux vont presque de pair. Je me souviens d'une année où deux ou trois banques avaient vu leur capital investi croître de 20 à 40 p. 100, ce qui représentait une augmentation gigantesque de leur avoir propre.

Les banques envisagent-elles aujourd'hui avec autant de sérieux qu'elles le devraient, la radiation des prêts consentis aux pays étrangers? À mon avis, elles ont tiré profit comme jamais auparavant des écarts qui ont toujours existés entre le taux réel d'intérêt et celui de l'inflation. Les banques devraient-elles prendre des mesures énergiques pour radier ses prêts alors qu'elles traversent une période assez prospère ou bien hésitent-elles encore? Je parle des banques canadiennes.

**M. Hockin:** Je ne suis pas sûr de bien saisir ce que vous entendez par «capital investi». Les avoirs des banques canadiennes ont énormément augmenté. Mais pas leur capital, lequel est essentiellement constitué de leur avoir propre. Certaines d'entre elles n'ont pas réussi à accroître leurs capitaux propres comme il le fallait. D'autres banques ont préféré ne pas augmenter leurs capitaux propres aussi rapidement qu'elles auraient dû le faire de sorte que le ratio de l'actif au capital a continué de faiblir.

Cela était dû en partie aux points que j'ai soulevés. Ce n'est pas l'augmentation des pétro-dollars qui a créé cette situation, mais plutôt l'augmentation générale du taux d'inflation, si bien que tant les avoirs nationaux que les avoirs à l'étranger se sont rapidement accrus. Dans certains cas, l'augmentation exprimée en dollars en 1971 n'était peut-être pas particulièrement remarquable, mais c'était quand même une véritable augmentation des avoirs parce que, comme je l'ai dit, bon nombre des transactions avaient lieu sur le marché à court terme auquel s'intéressent normalement les banques commerciales.

**Le président:** N'avait-on pas légalement limité à 1/20 le ratio du passif à l'avoir des propriétaires?

**M. Hockin:** Pas en ce qui concerne les banques canadiennes. Il n'y a que quelques années que l'inspecteur général a donné officieusement quelques directives pour essayer de maintenir le ratio à 1/20. Si vous étudiez les chiffres, vous verrez que la banque Toronto-Dominion est la seule des cinq grandes banques à respecter ce ratio, celui des autres étant beaucoup plus élevé. Voilà l'un des problèmes qui est survenu à l'époque où les marchés des valeurs auraient pu accepter de nouvelles émissions d'actions bancaires. Bon nombre de banque n'estimaient pas avoir besoin de ces capitaux propres et, lorsque l'inflation s'est mise à grimper et que leurs actifs ont rapidement augmenté, les marchés des valeurs n'étaient plus réceptifs et les banques n'ont plus été en mesure d'émettre des actions, sauf à des coûts très élevés, et beaucoup d'entre elles ont préféré ne pas le faire.

Quant à la Toronto-Dominion, peut-être était-ce dû à la chance ou à une bonne gestion, mais, comme nous avions décidé plus tôt que nos capitaux propres étaient insuffisants,

*[Text]*

base up sharply before the equity markets deteriorated. We were fortunate that we got that equity base which permitted us to increase the assets, but not all of them did that.

Once again, when you come to international comparisons, Canadian banks, as a whole, look rather low in comparison with American banks.

**Senator Hicks:** Low as to equity?

**Mr. Hockin:** Yes, low as to equity. This is something they all face when it comes to determination by depositors as to where to put their money. Depositors look for high equity bases because they say that is where they get the protection against mismanagement or problems on the part of the banks.

In connection with the real interest which you mentioned, the real interest is not of particular significance in this connection in that the banks are not able to charge real interest and make the difference. When you look at the banks' position what really counts is the spread between what they have to pay for deposits and what they can lend that money out at. That spread has not been increasing; it has been diminishing as competition has increased. There are more banks and more institutions.

**Senator Grafstein:** That last statement relates to a relatively recent phenomenon, that is, since the new banks came on in the last two years. We are talking about 1972 to 1982, as an example, when there was very little competition in the domestic marketplace and there still was a real historic spread.

**Mr. Hockin:** A "real spread" is a misnomer. What you have to look at is the actual spread as a percentage. That spread widened from time to time and narrowed from time to time. It widened in some things and it narrowed in others. For example, there were times when the spread was historically very low. It depended upon what happened. As far as the international scene was concerned, the competition was very wide because there were so many banks involved. Therefore, the spreads were not excessively wide. In fact, in relation to what has happened since, one could say that they were too low. Certainly, in recent years, they have not been widening; they have been narrowing.

As to whether the banks should have been more aggressive in providing reserves against losses, in hindsight I think one can say, yes, they should have done more and they should have done it earlier.

**Senator Grafstein:** What about today?

**Mr. Hockin:** Today I would say that they are all beginning to put them up again. Do not forget that during 1985 things appeared to be improving. It looked as if interest rates were coming down and people had not forecast the collapse of oil prices which occurred. In those circumstances it looked as if things were improving; the ratio of losses to assets was reducing; and people were feeling that they could get back to low loss reserves.

Now things have reversed, at least in connection with some types of loans, and those reserves are increasing again.

*[Traduction]*

nous les avons augmentés considérablement avant que les marchés des valeurs ne se détériorent. Nous avons eu la chance d'obtenir les capitaux propres qui ont permis d'augmenter nos actifs, mais toutes les banques n'y ont pas réussi.

Une fois de plus, si vous faites des comparaisons à l'échelle internationale, les banques canadiennes, dans l'ensemble, font plutôt mauvaise figure par rapport aux banques américaines.

**Le sénateur Hicks:** Vous parlez de l'avoir des actionnaires?

**M. Hockin:** En effet. Toutes sont touchées par le choix des déposants, lesquels veulent confier leur argent à des banques qui ont de grandes ressources car ils croient ainsi pouvoir se mettre à l'abri des mauvaises pratiques de gestion ou des problèmes que doivent affronter les banques.

Quant au taux d'intérêt réel dont vous avez parlé, il n'a pas grande importance ici en ce sens que les banques ne peuvent imposer un intérêt réel et compenser la différence. Si vous analysez la situation de banques, c'est l'écart entre le taux d'intérêt qu'elles doivent verser sur les dépôts et le taux d'intérêt auquel elles peuvent prêter des fonds qui compte vraiment. Cet écart a plutôt diminué au lieu de s'élargir à mesure qu'au augmenté la concurrence. Effectivement, les banques et les institutions bancaires sont de plus en plus nombreuses.

**Le sénateur Grafstein:** Vous faites allusion à un phénomène relativement récent puisque ces nouvelles banques n'ont vu le jour que ces deux dernières années. Nous parlons de la période entre 1972 et 1982, par exemple, où la concurrence sur le marché national était très limitée mais l'écart sans précédent.

**M. Hockin:** «Sans précédent» n'est pas un qualificatif adéquat. Vous devez tenir compte du pourcentage que représentait l'écart véritable. Cet écart s'est accentué de temps à autre et a diminué dans d'autres cas. Par exemple, il fut un temps où l'écart était très faibles; tout dépendait de ce qui se passait. Quant à la scène internationale, la concurrence était très forte vu le grand nombre de banques intéressées. Par conséquent, les écarts n'étaient pas excessivement prononcés. En fait, par rapport à ce qui s'est produit depuis, on pourrait même dire qu'ils étaient trop faibles. Certes, ces dernières années, il ont diminué au lieu de s'élargir.

Quant à savoir si les banques auraient dû prévoir, avec plus de rigueur, des provisions pour pertes, je crois que, en rétrospective, on peut répondre par l'affirmative; elles auraient dû le faire, et plus tôt.

**Le sénateur Grafstein:** Et qu'en est-il aujourd'hui?

**M. Hockin:** Je dirais qu'elles semblent toutes reconstituer aujourd'hui ces provisions. N'oubliez pas qu'en 1985, la situation semblait sur le point de s'améliorer. On aurait cru que les taux d'intérêt allaient baisser et les gens n'avaient pas prévu la chute des prix du pétrole qui a suivi. La situation avait donc l'air de s'améliorer, le ratio des pertes aux actifs diminuait et les banques croyaient pouvoir se limiter à de faibles provisions pour pertes.

Il y a eu depuis un revirement de la situation, du moins en ce qui concerne certains type de prêts, et ces provisions augmentent de nouveau.



[Text]

You will have to look at individual banks and ask them directly about their experience. Some of this is covered in this publication *Bank Watch*. It looks at what each individual bank is doing in connection with its reserves for losses and tries to make allowances for differences in performance as they are perceived.

**Senator Grafstein:** As an active participant in the IMF and the World Bank, do you have any advice to give the committee with respect to any specific recommendations which you would foster or promulgate regarding reformation of those institutions in order to deal with the international debt problem in a more appropriate and more aggressive fashion?

**Mr. Hockin:** I suspect that I would be on the conservative side in terms of giving them powers to be a little more aggressive in dealing with both borrowers and lenders.

At the time when we were on fixed exchange rates—all but Canada which opted out because it was to its advantage to do so—every time a country had to make a change in its exchange rate, or needed to borrow money from the Fund, it was subject to careful review of its policies—all kinds of policies. In those days I think the Fund had some clout. It has clout when it comes to borrowing, but one of the problems which I think occurred—and for this I blame the banks—is that when certain countries felt the Fund was going to be too tough in its lending policies, they would try to find a commercial bank that would lend money without being so tough. Sometimes those banks obliged.

I think there has to be more co-ordination of the approach to policy making that involves the commercial banks as well as the international financial institutions. I think there has to be more exchange of information. Let us not forget that the basis of the IMF's approach was that the reviews of countries be confidential. They will not tell people what they think about a country's position, yet that is the institution that is looked to by commercial banks as an indicator as to whether it is safe to lend or whether it is not. At the same time, I doubt that the IMF has adequate knowledge of the totality of a country's commercial bank borrowings. I think there are problems on both sides, and I think there needs to be more co-ordination between them if we are to work our way out of these problems.

**Senator Grafstein:** The other gap in public information appears to be related to capital outflows. When one examines through the World Bank or IMF perspective, one takes a look at an individual nation's trade and its deficit, but one does not take a look at capital outflows, and, obviously, the allocation of the total budget to military purposes. There appears to be a direct connection between those two as well; tremendous capital outflows while the rest of the world is funding Third World countries with moneys coming out the back door in a lot of different ways, and on the other hand there seems to be a higher level of capital expenditure in that country than even domestic security measures warrant.

Have you any comments to make on that and what role the IMF or the World Bank should have on those questions? I

[Traduction]

Il vous faudrait prendre chacune des banques à part et leur demander de vous faire partager leur expérience. Certaines situations sont décrites dans cette publication intitulée «*Bank Watch*», laquelle examine comment chaque banque réagit en ce qui concerne les provisions pour pertes en essayant de parer aux écarts de rendement à mesure qu'ils sont perçus.

**Le sénateur Grafstein:** À titre de participant actif aux activités du FMI et de la Banque mondiale, auriez-vous des conseils à donner au Comité quant aux recommandations que vous préconiseriez en ce qui concerne la réforme de ces établissements en vue de régler le problème de l'endettement international d'une façon plus dynamique et adéquate?

**M. Hockin:** Je crois que je me rangerais plutôt du côté des Conservateurs, en ce sens que j'habiliterais les banques à faire preuve d'un peu plus d'audace dans leurs relations tant avec les prêteurs qu'avec les emprunteurs.

À l'époque où le taux de change était fixe à l'échelle mondiale, sauf au Canada, qui aurait été désavantagé, chaque fois qu'un pays devait modifier son taux de change ou emprunter de l'argent auprès du Fonds monétaire international, toutes ses politiques faisaient l'objet d'un examen minutieux. Je crois qu'à cette époque le FMI avait une certaine force. Aujourd'hui, il jouit toujours d'une certaine influence pour emprunter, mais l'un des problèmes est dû au fait que, et j'en rejette le blâme sur les banques, certains pays craignaient que le Fonds n'applique ses politiques de prêt trop sévèrement. Ils ont donc essayé d'emprunter de l'argent auprès d'une banque commerciale qui appliquerait moins rigoureusement ses politiques de prêt. Certaines y ont d'ailleurs consenti.

J'estime qu'il y a lieu de mieux coordonner la prise de décisions qui concernent les banques commerciales et les institutions financières internationales. Il faut davantage échanger des renseignements. N'oublions pas que l'approche du FMI était fondée sur le principe que les résultats des examens des politiques nationales devaient demeurer confidentiels. Cette institution qui refuse de divulguer ses impressions d'un pays est toutefois considérée par les banques commerciales comme un indicateur qui leur permet de déterminer s'il est prudent ou non de prêter. En même temps, je doute que le FMI connaisse bien la totalité des sommes qu'un pays emprunte auprès des banques commerciales. Je crois que des problèmes existent de part et d'autre et j'estime qu'il y a lieu d'améliorer la coordination si nous voulons trouver un moyen de régler ces problèmes.

**Le sénateur Grafstein:** On dirait que le public est mal informé en ce qui concerne la sortie de capitaux. Lorsqu'on analyse la situation du point de vue de la Banque mondiale ou du FMI, on tient compte des revenus de commerce et du déficit d'un pays donné en oubliant les sorties de capitaux de même que, manifestement, les fonds du budget total alloués à des fins militaires. Il semble y exister un lien direct entre ces deux éléments: on assiste, d'une part, à d'extraordinaires sorties de capitaux tandis que le reste du monde subventionne des pays du Tiers monde de nombreuses façons indirectes et, d'autre part, les dépenses d'immobilisations de certains pays sont plus élevées que ce que justifierait la sécurité nationale.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet et quel rôle devrait jouer le FMI ou la Banque mondiale? Je sais que je



[Text]

know they are separate questions, but could you just touch on them, briefly?

**Mr. Hockin:** I certainly have a great deal of sympathy with both your concerns, both the outflow of capital which occurs when people who have the position to permit them to make those transactions, and in connection with the degree of security expenditures which are made in those countries.

However, as to how you deal with them, that is where I come up against problems. As far as the ability to stop capital outflows is concerned, I do not think that the international financial institutions are in a position to do more than exhort. I do not think they have any powers there because they do not control those flows themselves or the mechanisms through which the flows take place.

One of the problems that I think we face today is that as the world has become more and more interdependent, and more and more transactions take place between countries, it is becoming virtually impossible to run a foreign exchange control system. Anyone involved in Canada's foreign exchange controls during the last war would agree that never again would Canada do that, not that it should not do it, but that it could not do it, that it would be physically impossible because there are so many flows that occur in connection with trade payments, service payments, as well as capital flows. One simply could not realistically hope to control all of them.

So, whether you can do anything in a concrete way to stop this other than to exhort and throw up some road-blocks, I do not know. I have not been able to think of any.

Now, there may be some countries which are more amenable to this kind of control than others, but certainly in the Canadian scene I just do not think that can be done.

I think that there is a decline in what I would call public morality at a time when crisis really arises; so many people will save themselves. The more evident the crisis becomes, the more willing people seem to save themselves. I do not know how one deals with that.

The problem is that on the one hand we see the desperate poverty of so many people in Third World countries. They need the kind of development which inflows of capital are supposed to support, but it gets eroded away. I do not know that we can really hope to find a solution that does not involve some change in attitudes in those countries, but I would suggest to you that the Third World countries all say "You are very quick to tell us what to do, but you will not, in the developing world, listen to advice from the same institution when it begins to impinge on your freedom of action." It depends upon whose ox is being gored and when creditor countries are going to be prepared to accept their responsibilities for some of the adjustment that has to take place.

So, I think that if we move into the area of trying to influence more directly internal domestic policies, we have to

[Traduction]

vous pose deux distinctes, mais pourriez-vous donner à chacune une brève réponse?

**M. Hockin:** Je comprends très bien vos deux inquiétudes, tant en ce qui concerne les sorties de capitaux qui ont lieu lorsque les autorités compétentes permettent à ces pays de faire ces transactions qu'en ce qui concerne les dépenses militaires qu'engagent ces mêmes pays.

Toutefois, quant à savoir comment régler ces questions, la réponse n'est pas facile. Je doute que les institutions financières internationales puissent faire plus que recommander l'arrêt des sorties de capitaux. Je ne crois pas qu'elles aient quelque pouvoir à cet effet parce qu'elles ne contrôlent pas elles-mêmes les mouvements de capitaux ni les mécanismes qui permettent ces mouvements.

L'un de nos problèmes, à l'heure actuelle, c'est que le monde est devenu tellement interdépendant et que le nombre de transactions conclues entre les pays s'est tellement accru, qu'il est presque impossible d'établir un système de contrôle des changes. Quiconque est au courant du système de contrôle des changes utilisé par le Canada au cours de la dernière guerre conviendra que plus jamais le Canada ne pourrait faire fonctionner un tel système, non pas parce que celui-ci était inefficace, mais bien parce que son application serait littéralement impossible aujourd'hui, en raison des innombrables mouvements de capitaux engendrés par les paiements commerciaux, les paiements de services, etc. Il n'est tout simplement pas réaliste d'espérer pouvoir contrôler tous ces mouvements de capitaux.

J'ignore s'il est possible de faire cesser ces mouvements de capitaux autrement qu'en formulant des vœux pieux ou en imposant certains obstacles. Je n'ai, en tout cas, trouver aucune solution jusqu'ici.

Il y a peut-être, à l'heure actuelle, certains pays qui sont plus disposés à exercer ce genre de contrôle que d'autres, mais je ne pense pas qu'au Canada, cela soit possible.

Je pense que la moralité publique a tendance à diminuer dans les moments de crise. Plus la crise est aiguë, plus les gens songent à leurs propres intérêts. Je ne vois pas comment nous pouvons contourner ce problème.

D'un côté, vous avez la population des pays du Tiers monde qui vit dans un état d'extrême pauvreté et qui a besoin du genre de développement que les rentrées de capitaux sont censées lui apporter. De l'autre, vous avez les apports de capitaux qui ne cessent de diminuer. J'ignore si nous pourrions vraiment trouver une solution à ce problème sans changer la mentalité de ces pays, mais je suppose que les pays du Tiers monde se passent tous la réflexion suivante: «Vous êtes très prompts à nous dire quoi faire, mais vous n'êtes pas prêts, vous les pays industrialisés, à écouter les conseils du même interlocuteur, si ceux-ci risquent d'entraver votre liberté d'action». La question est de savoir qui doit payer pour les pots cassés et dans quelle mesure les pays créanciers sont prêts à accepter leurs responsabilités à l'égard de certains des ajustements à effectuer.

À mon avis, si nous voulons influencer plus directement les politiques intérieures des pays débiteurs, nous devons aussi

[Text]

accept the fact that the finger will sometimes point at us. Are we ready to accept that?

**Senator MacEachen:** But the finger is more easily pointed at a debtor country than a creditor country.

**Mr. Hockin:** It is, but sometimes the creditors have a share of the blame, too, and they are usually reluctant to accept that blame. Certainly when it comes to the adjustment which is required to get the system back on an even keel, it is unrealistic to expect that all the adjustment can take place in those Third World developing countries. Once again, I come back to the point of view of credibility. What can be done? What is realistic to expect? If those countries have the kinds of social and economic problems which I believe they have, and which you have heard about from David Pollock and others, then you can realistically expect just so much out of them in the way of adjustment.

**Senator Hicks:** When you say that there is no way that we, the so-called creditor countries, can control these things, you mean that we cannot control them within the philosophy of a free economy. The East Bloc countries exercise such control and supervision. I am not suggesting we would want to move that way, but there is a way of doing it.

**Mr. Hockin:** Even there it is surprising how many loopholes there are. In spite of the very strict controls which exist, it is very hard to force people, in any system, to do what they are determined not to do, or to keep them from doing something they are determined to do. There are ways around all systems.

**Senator Hicks:** Except there are no institutions which we would compare with our private banks and financial institutions in the East Bloc countries.

**Mr. Hockin:** They have other techniques.

**Senator Hicks:** All right.

**Senator Grafstein:** Just to conclude, I just make the point that in the discussion of these issues capital outflows is not even in models. Banks do not provide models of that. There are models on the trade question, but no models on the expenditure for military purposes. So, even the exhortation is very weak because there is no information based upon which to build an argument. I have one last brief question. I was amused by your comment that there was not any pressure on the Canadian government against the banks. The banks have made mistakes before. There was a massive mistake made by most of the banks during the 1960s that was a hidden mistake, that did not come to the attention of the public. That was the huge tilt of Canadian dollars into the U.S. real estate market. Under the REIT, the Real Estate Investment Trust, there were hundreds of millions of dollars invested and lost. Canadian shareholders, Canadian depositors, did not know about that because the banks took a pretty aggressive stand in terms of writing down those particular loans. I make that as a passing comment. Perhaps the banks should be more aggressive even today, and I think that the public investor is probably prepared

[Traduction]

accepter d'être pointé du doigt à l'occasion. Or, sommes-nous vraiment prêts à faire cette concession?

**Le sénateur MacEachen:** Mais il est plus facile de pointer du doigt les pays débiteurs que les pays créanciers.

**M. Hockin:** Ce l'est, mais les pays créanciers doivent eux aussi parfois assumer leur part du blâme, même s'ils sont habituellement réticents à le faire. Il est, en effet, irréaliste de s'attendre à ce que tous les ajustements nécessaires pour rééquilibrer le système soient effectués uniquement par les pays en développement. Une fois de plus, je reviens sur la question de la crédibilité. Qu'est-ce qui peut être fait? Qu'est-il réaliste d'espérer? Si ces pays ont le genre de problèmes sociaux et économiques je crois qu'ils ont—et dont vous ont entretenus David Pollock et d'autres témoins—vous ne pouvez logiquement vous attendre à beaucoup de leur part en termes d'ajustement.

**Le sénateur Hicks:** Lorsque vous dites que nous, les pays dits industrialisés, n'avons aucun moyen de contrôle, vous voulez dire que nous ne pouvons exercer un contrôle sans mettre en péril le principe de la libre économie. Les pays du bloc de l'Est exercent ce genre de contrôle et de surveillance. Je ne veux pas dire que nous serions prêts à nous orienter dans cette direction, mais il doit certainement y avoir un compromis possible.

**M. Hockin:** Même dans ces pays, il est surprenant de constater le nombre d'échappatoires du système. Malgré les contrôles très stricts qui sont exercés, il est difficile d'obliger la population à faire ce qu'elle est déterminée à ne pas faire, ou de l'empêcher de faire ce qu'elle est déterminée à faire. Vous savez, il y a des façons de contourner n'importe quel système.

**Le sénateur Hicks:** Sauf que dans les pays du bloc de l'Est, il n'existe aucune institution comparable à nos banques privées et à nos institutions financières.

**M. Hockin:** Ils disposent d'autres moyens.

**Le sénateur Hicks:** Très bien.

**Le sénateur Grafstein:** Pour conclure, j'aimerais juste faire remarquer à ce sujet que les modèles ne tiennent même pas compte des sorties de capitaux. Les banques n'ont aucun modèle de ce genre. Il existe des modèles sur les questions commerciales, mais aucun ne porte sur les dépenses engagées à des fins militaires. Donc, même les incitations sont faibles car, il est impossible d'obtenir les renseignements nécessaires pour fournir des arguments. J'ai une dernière question brève. Je suis amusé de vous entendre prétendre que le gouvernement canadien ne subit aucune pression à l'égard des banques. Ces institutions ont commis des erreurs par le passé. Dans les années 60, la plupart d'entre elles ont commis une grave erreur qui n'a pas été portée à l'attention du public. Il s'agissait de, sommes énormes de dollars canadiens investies dans le marché immobilier américain. Des centaines de millions de dollars ont, en effet, été investis et perdus dans une fiducie d'investissement immobilier. Les actionnaires et les déposants canadiens ne l'ont pas appris, parce que les banques se sont empressées de réduire ces créances. Je fais ce commentaire en passant. Les banques devraient peut-être, même aujourd'hui, être plus audacieuses. D'ailleurs, je pense que l'investisseur est proba-



[Text]

to take a more positive attitude toward banks that tend to be more aggressive than before on their write-downs. Is that fair?

**Mr. Hockin:** I think you exaggerate the amount of losses that occurred in connection with the REITs.

**Senator Grafstein:** It involved several hundreds of millions of dollars.

**Mr. Hockin:** In connection with the total bank assets at that time it was a drop in the bucket, compared with today's situation. Do not forget that when it comes to real estate you have various ways of handling it. If you think that your real estate security is good, you can sit on that and develop it and make money out of it. Some of the banks did that. They did not lose, they gained in the process. They may have lost temporarily, or it looked as if they had lost, but they did all right. So I guess that the losses at the time looked more impressive than they were; but we have had worse experiences since. When it comes to whether they can be more aggressive now, it is not just a question of whether the Canadian public is prepared to accept this. It is a question of how far they can go without affecting some of these things here, in terms of the return on assets, the capital base—because if it is big enough it will erode the capital base—and all of the other things. They have to balance that against the willingness of the public to say "Yes, you have made some big mistakes and we will let you write them off". If you go too far you may not be able to give an adequate return to your shareholders, so that you cannot increase your equity base again, or you may not be able to attract the depositors you need. It is a very careful judgment that has to be made. Once again you have to look at each bank by itself, because, for example, banks that were heavily into Brazil are not having the same problem as those that were heavily into Mexico. You have to look at the individual case, and it is interesting, if you follow something like this, where they go through a whole series of stages in coming down to a judgment about return on assets and return on equity after they have paid their preferred shareholders. It depends partly upon the mix of their equity base, and you come up with rather different conclusions than if you look at the raw figures. So this is a technical and tricky area in which you need to talk to individual banks.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I have two points that were dealt with by Mr. Hockin. He referred several times to the building up of the capital base or the equity base, and also once or twice to the erosion of the capital base. I wonder if he would describe the process in each of these occurrences. The second point is that there was comment made about the relationship between the capital base and the debt of the banks, or the assets of the banks. What is the relevance of that relationship? Presumably, in certain cases, depending upon the quality

[Traduction]

blement prêt à adopter une attitude plus positive à l'égard des banques qui ont tendance à démontrer plus d'audace qu'auparavant en matière de réduction des créances. Est-ce que je me trompe?

**M. Hockin:** Je pense que vous exagérez le montant des pertes encourues par suite des placements sur le marché immobilier américain.

**Le sénateur Grafstein:** Ces pertes s'élevaient à quelques centaines de millions de dollars.

**M. Hockin:** Compte tenu de l'actif total des banques à l'époque, ce montant n'est qu'une goutte d'eau dans l'océan, comparativement à la situation actuelle. N'oubliez pas qu'il y a plusieurs façons de transiger sur le marché immobilier. Si vous croyez que votre placement immobilier est bon, vous pouvez vous contenter de le faire fructifier. C'était la politique de certaines banques. Elles n'ont pas perdu d'argent, au contraire. Elles ont peut-être subi des pertes temporaires, ou semblé en subir, mais elles étaient quand même gagnantes au bout du compte. Je suppose donc que les pertes encourues à l'époque ont pu paraître plus impressionnantes qu'elles ne l'étaient en réalité; mais nous avons vu pire depuis. Quant à la question de savoir si les banques doivent être plus audacieuses maintenant, il ne suffit pas de déterminer si le public canadien est prêt à accepter un tel changement d'orientation. Il s'agit de savoir jusqu'où les banques peuvent aller sans affecter le rendement de l'actif, la base de capitaux, car si le placement est suffisamment important, il risque d'entamer la base de capitaux. Les banques doivent à la fois tenir compte de cet aspect et du consentement du public à accepter leurs graves erreurs ainsi que l'annulation des postes qui s'ensuivent. Si vous allez trop loin, vous pouvez ne pas être en mesure de garantir un rendement suffisant à vos actionnaires. Vous pouvez donc aussi être incapable d'accroître votre base de capitaux propres ou d'attirer les déposants dont vous avez besoin. Il faut se montrer très prudent à cet égard. Une fois de plus, vous devez considérer chaque banque séparément, parce que les banques qui concluent beaucoup de transactions avec le Brésil n'ont pas, par exemple les mêmes problèmes que celles qui font surtout affaire avec le Mexique. Vous devez considérer chaque cas de façon distincte. D'ailleurs, il est intéressant, lorsque vous procédez de cette façon, de constater que les banques passent par toute une série d'étapes pour déterminer le rendement de leur actif et de leurs actions, après qu'elles ont payé leurs actionnaires privilégiés. Cela dépend, en partie, de la répartition de leur base de capitaux propres. Vous arrivez alors à des conclusions assez différentes, si vous ne faites que considérer les chiffres. C'est donc un aspect technique et complexe au sujet duquel il convient de consulter chaque banque.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, j'aimerais revenir sur deux points soulevés par M. Hockin. Il a parlé à plusieurs reprises de l'accumulation de la base de capitaux propres, et à une ou deux reprises, de la diminution de cette base de capitaux. Je me demande s'il ne pourrait pas nous décrire chacun de ces deux mécanismes. Ensuite, il a fait un commentaire au sujet du lien entre la base de capitaux et le passif ou l'actif des banques. Quelle est la pertinence de ce lien? Dans certains cas, compte tenu de la qualité de l'actif, l'ampleur de



[Text]

of the assets, the size of the capital base could be rather irrelevant—or am I making a cardinal error here? How does the capital base protect? It may imaginarily protect the depositor, but, in fact, how can it protect the depositor when there is a real collapse? Is it mainly a psychological protection?

**Mr. Hockin:** First, regarding the growth and erosion of the capital base, growth can occur through retained earnings that are not paid to the shareholders by way of dividends. The book value of their shares is seen to increase, which may at that point make it easier for the bank to go out and sell new equity, depending upon how the market views it and how it acts in accordance with their perceptions. In terms of the erosion, it occurs when there is a difference between their actual loan loss experience and their five-year moving average, the actual provision for loan losses, and in certain cases that has to come out of the capital base. It is a function of the Bank Act requirement. Therefore if the losses are very large in relation to what is perceived in the way of the provisions that have been made, then that must come out of the capital base itself, and reduces the book value of the shares. It may make the bank unable to go out and raise new equity, and, in fact, it would reduce the equity which is there in terms of the measurements of assets to equity.

So there are those two ways, and they are both related to the profitability of the bank, if one includes in that the effect of having to take big loan losses for whatever reason. How relevant is the asset-equity ratio? Is it just a sort of straight figure, or does the quality of the assets enter into it? The quality of the assets does enter into it, but it is hard to quantify. People have different judgments about the quality of the assets, but, in this book that I showed you, you will find, for example, that it does talk about quality, and they make some adjustment in their attitude, of what they say about a bank, depending upon how they discuss, in their view, the quality of some of its assets. But short of that, the asset-equity ratio is one which is watched by the rating agencies, and by the Inspector General. The Inspector General has now come in and given us the guidelines which say that banks should aim to have on balance a ratio of 20 to one, as you have said, Mr. Chairman, of assets to equity.

**Senator MacEachen:** Why? What is the underlying philosophy?

**Mr. Hockin:** Why not five, why not four and a half, or even 10?

**Senator MacEachen:** And why any?

**Mr. Hockin:** The philosophy there is that an equity base becomes important in a windup situation, in particular; if, for example, a bank has \$2 billion worth of equity and it is having to be wound up, and it is showing up losses, then the depositors will get their money back, but the shareholders will not get all of theirs. They are at the bottom end of the totem pole and any losses come out of their hides at that point. If there is something left over when they have to wind things up and pay off the bank's creditors, first the depositors and people who per-

[Traduction]

la base de capitaux peut n'avoir aucune espèce d'importance—à moins que je ne fasse une grossière erreur. En quoi la base de capitaux constitue-t-elle une protection? Elle peut constituer une protection factice pour le déposant, mais quelle est son utilité réelle en cas d'effondrement? Cette protection n'est-elle pas essentiellement psychologique?

**M. Hockin:** D'abord, l'accroissement de la base de capitaux peut être obtenue en retenant les dividendes normalement versés aux actionnaires, de façon que la valeur marchande de leurs actions est l'air d'augmenter. De cette façon, il est plus facile pour la banque d'émettre de nouvelles actions, compte tenu de la perception du marché à l'égard de la valeur de ces nouveaux titres. Pour ce qui est de la diminution de la base de capitaux, elle se produit lorsqu'il y a une différence entre les pertes réelles et la moyenne prévue pour une période d'amortissement de cinq ans—c'est-à-dire, la provision réelle pour pertes. Dans certains cas, cette différence doit être comblée à même la base de capitaux. C'est en tout cas ce que prévoit la Loi sur les banques. Par conséquent, si les pertes sont très importantes par rapport à ce qui était prévu, il fut puiser à même la base de capitaux; ce qui réduit d'autant la valeur comptable des actions. La banque peut même être incapable d'émettre de nouvelles actions et, en fait, elle peut voir sa part de capitaux propres diminuer par rapport à l'actif.

L'accroissement et la diminution de la base de capitaux se fait donc de deux façons. Chacun de ces processus est influencé par la rentabilité de la banque, si vous incluez la nécessité de prévoir d'importantes provisions pour pertes. Dans quelle mesure est-il pertinent d'exiger que le rapport entre l'actif et les capitaux propres respecte une certaine proportion? Ce chiffre est-il une simple donnée de plus, ou s'il tient compte de la qualité de l'actif? Ce chiffre tient compte de la qualité de l'actif, mais il est difficile d'évaluer dans quelle mesure. Il y a plusieurs façons d'évaluer la qualité de l'actif. Dans le livre que je vous ai montré, par exemple, vous allez constater que l'auteur émet plusieurs réserves à ce sujet. Malgré tout, le rapport entre le montant de l'actif et celui des capitaux propres est un aspect qui est surveillé par les organismes de cotation et par l'Inspecteur général. Ce dernier a même émis des directives pour obliger les banques à maintenir le rapport entre l'actif et les capitaux propres à 20 pour 1, comme vous l'avez dit, monsieur le président.

**Le sénateur MacEachen:** Pourquoi? Qu'est-ce que sous-tend cette exigence?

**M. Hockin:** Pourquoi pas cinq, ou quatre et demie, ou même dix?

**Le sénateur MacEachen:** Pourquoi, tout simplement, imposer une telle exigence?

**M. Hockin:** L'idée est de protéger les actionnaires en cas de liquidation. Par exemple, si une banque a des capitaux propres de 2 milliards de dollars mais affiche quand même des pertes, les déposants vont récupérer leur argent s'il y a liquidation, mais les actionnaires ne vont pas nécessairement recouvrer la valeur totale de leurs actions. Ils se trouvent au bas de l'échelle et toutes les pertes encourues par la banque le sont à leur détriment. S'il reste de l'argent une fois que tout a été liquidé et que les créanciers de la banque—c'est-à-dire les déposants

[Text]

haps own some of their debentures or preferred shares, then the common equity shareholders, get what is left. If the losses were big enough, there may not be anything left over for them. That is the theory behind bank equity as a base, as it is the theory behind any other kind of corporation.

**Senator MacEachen:** So it is mainly based in philosophy upon the prospect of a wind-up?

**Mr. Hockin:** Yes, that is right, that is where it really counts. Anyone who lends money to them knows that at the very bottom there is \$2 billion, let us say, that will be available to pay them off if all else fails.

**Senator MacEachen:** Historically, however, for the big banks in Canada, for example, this is a rather irrelevant consideration, is it not?

**Mr. Hockin:** They have not been paid off, but keeping in mind some of the more recent problems, the equity situation has been very relevant.

**Senator MacEachen:** I understand that, yes.

**Mr. Hockin:** One never knows until the crisis arises.

**Senator MacEachen:** In the case of the recent banks, at least, we know that the quality of the loan portfolio was, to say the least, defective.

**Mr. Hockin:** Yes. Of course, the more questionable the quality of a bank's loan portfolio, the more relevant the size of the equity base becomes in the minds of the depositors and investors. In the current circumstances they are paying more attention to the equity base of banks. As I mentioned earlier, there is an internationalization of standards now. At one time the Canadian banks were able to maintain that they did not need as high an equity base in relation to assets as was needed by the American banks because Canada has a nationwide banking system which spreads the risk over different geographic areas and different industries. It was put forward that that was a safer or less volatile system than one which concentrates banks in individual parts of the country, individual states or whatever. But as the American banks and others have become more international in their lending, they are spreading the risk across a bigger geographic area even though they may be based in a particular state. Therefore, the investors, the depositors and the rating agencies are less willing to accept this argument as a reason for saying that lower equity asset ratios are acceptable in the case of Canadian banks. There is a tendency to say that everyone should have the same standard; that we should accept the fact that as we work within an international banking environment, the standards of the international banking world should be applied to our banks.

**Senator MacEachen:** The standards may apply, but the justification for the standard may not be all that convincing.

**Mr. Hockin:** The difference now is less than it was. The international banks have spread their assets around the world.

[Traduction]

d'abord et les détenteurs de débetures ou d'actions privilégiées—ont été payés, les actionnaires ordinaires se partagent ce qui reste. Si les pertes sont suffisamment importantes, ils peuvent très bien ne plus rien avoir à se partager. C'est ce qui justifie cette exigence applicable aux banques et à d'autres types d'entreprises.

**Le sénateur MacEachen:** Cette exigence est donc essentiellement justifiée par la possibilité d'une liquidation éventuelle?

**M. Hockin:** Oui, c'est là où cette exigence trouve vraiment son utilité. Quiconque prête de l'argent à ces banques sait qu'il y aura toujours, par exemple, 2 milliards de dollars qui serviront à les rembourser en cas de faillite.

**Le sénateur MacEachen:** Jusqu'ici, cela n'a jamais été un facteur très pertinent dans la situation des grosses banques canadiennes, n'est-ce pas?

**M. Hockin:** Peut-être pas, mais si vous regardez les récents problèmes éprouvés par les institutions bancaires, vous allez constater que ce facteur est de plus en plus pertinent.

**Le sénateur MacEachen:** Évidemment.

**M. Hockin:** Personne ne peut prévoir ce qui va se produire, jusqu'à ce qu'une crise se déclare.

**Le sénateur MacEachen:** Dans le cas des récentes faillites bancaires, nous savions, à tout le moins, que la qualité des portefeuilles de prêts était pour le moins déficiente.

**M. Hockin:** Il est certain que plus la qualité du portefeuille de prêts d'une banque est douteuse, plus l'ampleur de la base de capitaux propres devient importante aux yeux des déposants et des investisseurs. À l'heure actuelle, ceux-ci attachent plus d'importance à ce facteur. Comme je l'ai mentionné plus tôt, nous assistons actuellement à une internationalisation des normes. À une certaine époque, les banques canadiennes pouvaient soutenir qu'elles n'avaient pas besoin de maintenir une base de capitaux propres aussi élevée par rapport à leur actif que celle exigée des banques américaines, en faisant valoir que le système bancaire canadien permettait de répartir le risque sur différentes régions géographiques et diverses industries. Certaines soutenaient que ce système était plus sûr et moins volatile qu'un système en vertu duquel les banques sont concentrées dans certaines parties du pays, certains États, etc. Les banques américaines et autres ont cependant commencé à prêter à l'étranger. Elles se sont mises à étendre leurs activités dans un rayon beaucoup plus vaste tout en maintenant leur siège social dans un État particulier. Les investisseurs, les déposants et les organismes de cotation sont donc moins disposés à accepter cet argument pour justifier l'imposition d'un coefficient moins élevé dans le cas des banques canadiennes. De plus en plus de monde croit qu'il faudrait uniformiser les normes, et qu'il nous faut être prêts à accepter le fait qu'en tant que membres du réseau bancaire international, nos banques doivent se plier aux mêmes normes que toutes les autres banques du monde.

**Le sénateur MacEachen:** Ces normes s'appliquent peut-être, mais leur justification n'est pas du tout convaincante.

**M. Hockin:** L'écart s'est rétréci. Les banques internationales ont réparti leur actif à l'échelle de la planète. Elles ont pris



[Text]

They have risks, as it were, in Asia, Africa, South America, the United States and Europe. They maintain that they have the kind of spread of risk that we have said we have in Canada in our domestic banking system, and that therefore we should not get away with lower ratios than they do. At least, this is what depositors say, and they are not always that sophisticated. One has to make the argument that the Canadian scene is different from the others. We make that argument, but it is less convincing to them now than it used to be.

**Senator MacEachen:** Mr. Chairman, I would like to ask another question but I do not want to pre-empt anyone else.

**The Chairman:** I think that we have enough time for that.

**Senator MacEachen:** One possible policy approach for the world—and, presumably, for the committee—would be to accept the history up to the present in terms of handling the international debt situation, which in fact is one of handling “success”. But there is an enormous debt. We know the extent of it and we know that the private banks and the International Monetary Fund up to the present time have been able to meet situations on an *ad hoc* basis. Why is it not possible to say that the system has worked; therefore, with good-will and intelligence on the part of the banks, the International Monetary Fund and governments, we can move into the future? In your view, is that a possible policy approach that is viable?

**Mr. Hockin:** I think that you will certainly hear that approach argued by many people, especially those in the banking fraternity. I suppose I am a little more pessimistic about the situation at the moment in that, if the collapse of oil prices persists for any length of time, it could be just as disruptive as was the increase of oil prices in the mid-70s. In some respects it is more difficult, because the inflationary environment which occurred at that time allowed at least some people quick action in terms of doing their borrowing and paying it off before the prices collapsed. However, in the downward cycle, in terms of both commodity prices and world economic activity, it is a more difficult environment in which to expect a developing country to be able to restructure its economy, re-order its affairs and service its debt without undue difficulty.

I think it is a more serious problem. Those of your witnesses who are more familiar than I with the conditions in the Third World will be able to comment more specifically about that. I feel that if my concern about the ability of the Third World countries to cope with this new situation is well grounded, there are more problems in store for the creditors than perhaps they have yet been willing to face up to.

**Senator MacEachen:** Take the case of Mexico, for example, which is faced with a rapid decline in the commodity price for oil. Admitting that this problem is serious, and although I am putting it forward I am not sure I agree with it myself, would you not agree that what is likely to happen is that the United

[Traduction]

des risques, comme c'est le cas en Asie, en Afrique, en Amérique du Sud, aux États-Unis et en Europe. Elles soutiennent qu'elles ont pris le même genre de risque que ceux que nous affirmons avoir pris dans notre système bancaire canadien et que, par conséquent, nos coefficients ne devraient pas être moins élevés que les leurs. C'est, à tout le moins, ce que prétendent les déposants, qui ne sont pas toujours critiques à ce point. Il faudrait pouvoir les convaincre que le contexte canadien est différent du leur. Nous y sommes parvenus par le passé, mais nous obtenons de moins en moins de succès à cet égard.

**Le sénateur MacEachen:** Monsieur le président, j'aimerais poser une autre question, mais je ne voudrais pas empiéter sur le temps des autres.

**Le président:** Je pense que nous avons suffisamment de temps.

**Le sénateur MacEachen:** L'une des approches possibles pour le monde—et probablement pour le comité—consisterait à accepter ce qui a été fait jusqu'ici en ce qui a trait à la situation de la dette internationale et qui, de fait, a été assez fructueux. La dette est cependant énorme à l'heure actuelle. Nous en connaissons l'ampleur et nous savons que jusqu'ici, les banques privées et le Fonds monétaire international ont réagi au coup par coup à la situation. Pourquoi ne pas tout simplement nous dire que le système a fonctionné jusqu'ici et qu'avec une certaine dose de bonne volonté et d'intelligence de la part des banques, du fonds monétaire international et des gouvernements, nous pourrions affronter l'avenir? A votre avis, cette approche est-elle viable dans la conjoncture actuelle?

**M. Hockin:** Je pense que nombreux sont ceux qui seraient prêts à souscrire à votre proposition, en particulier dans le milieu bancaire. Pour ma part, je suis un peu plus pessimiste au sujet de la conjoncture actuelle. Si l'effondrement des prix du pétrole se poursuit encore longtemps, cela pourrait être aussi néfaste que l'augmentation des prix du pétrole enregistrée au milieu des années 70. À certains égards, la situation est encore plus critique, parce que le climat inflationniste de l'époque a au moins permis à certains de réagir rapidement et de rembourser leurs emprunts avant que les prix ne s'effondrent. Toutefois, avec la tendance à la baisse du prix des marchandises et le ralentissement de l'activité économique mondiale, il est aujourd'hui utopique de s'attendre à ce qu'un pays en développement soit en mesure de restructurer son économie, de mettre de l'ordre dans ses affaires et de rembourser sa dette sans difficulté excessive.

Je pense que le problème est, à l'heure actuelle, beaucoup plus grave. Ceux qui, parmi vos témoins, connaissent mieux que moi la situation du Tiers-Monde seront en mesure de vous donner plus de précisions à ce sujet. Je pense que si mes inquiétudes au sujet de l'aptitude des pays du Tiers-Monde à faire face à cette nouvelle situation sont bien fondées, les pays créanciers ont beaucoup plus de problèmes en perspective qu'ils ne sont prêts à en affronter.

**Le sénateur MacEachen:** Prenez, par exemple, le Mexique qui est lui aussi victime de la dégringolade des prix du pétrole. Même en admettant que ce problème est grave—cela dit, je n'en suis pas convaincu moi-même—ne croyez-vous pas que les États-Unis et d'autres pays créanciers vont offrir au Mexique



[Text]

States and other creditor countries will give Mexico the support necessary to have it restructure its economy and give it enough time? Do you not agree that if we have an efficiently functioning *ad hoc* system, that will handle the question and we do not need a new sort of broad international policy?

**Mr. Hockin:** I grasp what you are driving at, senator. My own belief is that you have to look at different countries on a case-by-case basis. I do not think we either need to or could handle them on a sort of averaging basis around the world. I doubt that we need a new international organization to do it. That is my own feeling. I think that the current ones are capable of doing it if they are given the support which they need from the member governments. I think that we must look at each country from a different point of view. The case of Mexico now, for example, is much worse than it was six months ago. On the other hand, the case of Brazil may be much better than it was six months ago. You cannot have a single solution that lumps them together. Similarly, the structure of their debt as well as their capacity to cope with shocks may be somewhat different. The capacity of Venezuela to cope with shocks, because of their reserves, is quite different from the capacity of Mexico. You have to look at each of these things and I think it requires a case-by-case study and a willingness to face up to the issues in each case. If they require more lengthening of debt or more easing of the current problem and picking it up later on, I think that is something which has to be faced up to.

My earlier comments about the banks were to indicate that they can do just so much within certain categories. I did not intend to say that the problem should not be dealt with in the broad sense. I think the situation today, in certain cases, is very serious and it has consequences for that country itself, for the international financial institutions, for the international markets and for the international banks including the Canadian ones. I think it does need very careful attention.

**Senator MacEachen:** I do want to ask other questions, but there are others here and I should like to give them an opportunity to do so.

**Senator Bosa:** I would gladly yield to Senator MacEachen if he wishes to ask some more questions.

**The Chairman:** I do have some others on my list as well.

**Senator Bosa:** I will try to be short. I am just wondering if, Mr. Hockin, in your dealings with the financial institutions, having been the Deputy Minister of the Department of Finance and in your contact with parliamentarians, whether in your opinion there is a sufficient sense of awareness among parliamentarians of this terrible situation, that is, the international debt. Is there sufficient awareness within parliamentarians on this subject?

**Mr. Hockin:** I would say, senator, that until your committee began to do this kind of work I suspect there was a great deal of ignorance. However, I think you have brought out a great deal. I have been most interested in the committee proceedings

[Traduction]

l'aide nécessaire pour lui permettre de restructurer son économie? Ne croyez-vous pas que si nous réagissons efficacement au coup par coup, nous allons venir à bout des difficultés sans avoir besoin d'établir une nouvelle politique internationale?

**M. Hockin:** Je vois où vous voulez en venir, sénateur. Je crois, pour ma part, qu'il convient de considérer chaque pays au cas par cas. Je ne pense pas que nous ayons besoin ou que nous soyons en mesure de faire une sorte de généralisation. Je doute que nous ayons besoin d'un nouvel organisme international à cette fin. C'est du moins mon impression. Je pense que les organismes déjà existants sont en mesure de prendre la situation en main, s'ils reçoivent l'aide dont ils ont besoin de la part de leurs gouvernements respectifs. Je crois que nous devons examiner le cas de chaque pays d'un point de vue différent. La situation du Mexique, par exemple, est beaucoup plus inquiétante qu'il y a six mois. Par ailleurs, celle du Brésil s'est grandement améliorée par rapport à ce qu'elle était il y a six mois. Il n'y a pas de solution qui vaille pour tous. Pareillement, la structure de leur dette ainsi que leur capacité de faire face à l'adversité peuvent être quelque peu différents. Le Venezuela, grâce à ses réserves, est beaucoup mieux armé que le Mexique. Si vous examinez chacun de ces facteurs, vous conviendrez qu'il faut étudier chaque cas individuellement et être disposé à faire face aux problèmes que pose chaque pays. Si certains pays ont besoin de rééchelonner leur dette ou d'alléger un peu leur fardeau, quitte à se reprendre plus tard, je pense qu'il faut en tenir compte.

Lorsque j'ai parlé des banques un peu plus tôt, je voulais dire que leur marge de manœuvre était limitée pour certaines catégories. Je ne voulais pas dire que le problème ne devait pas être abordé globalement. La situation qui règne actuellement est, dans certains cas, très grave et a des répercussions sur le pays lui-même, sur les institutions financières internationales, sur les marchés internationaux et sur les banques internationales, y compris les banques canadiennes. Il faut donc l'étudier attentivement.

**Le sénateur MacEachen:** Je voudrais poser d'autres questions, mais je ne suis pas le seul et j'aimerais donner à d'autres l'occasion de le faire.

**Le sénateur Bosa:** Je cèderais volontiers la parole au sénateur MacEachen, s'il désire poser quelques autres questions.

**Le président:** J'ai moi-même d'autres intervenants sur ma liste.

**Le sénateur Bosa:** J'essaierai d'être bref. Je me demande simplement, M. Hockin, si d'après vos tractations avec les institutions financières, à titre de sous-ministre des Finances et dans vos contacts avec des parlementaires, vous estimez que ceux-ci sont assez conscients de la gravité de la situation, c'est-à-dire celle de la dette internationale. Les parlementaires en sont-ils suffisamment conscients?

**M. Hockin:** Avant que votre comité ne commence ce genre de travail, je dirais, sénateur, qu'ils ignoraient beaucoup la question. Toutefois, j'estime que vous l'avez bien fait ressortir. J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt les délibérations du comité et

[Text]

and I think this is one of the great roles Senate committees perform, that is, to focus on things which are perhaps not of immediate concern to the House of Commons, and to develop a better understanding of these issues and to bring them to the attention of the public.

**Senator Bosa:** Other than the study this committee is doing at the present time, do you see Canadian parliamentarians taking an interest in financial institutions as they do in the United Nations where there is a rotational system and parliamentarians can attend as observers for a short period of time? If so, where would they go? I seem to recall that earlier in your testimony you said the International Monetary Fund was most secretive about its business and that it does not publish the financial conditions of the countries it deals with. Is that where parliamentarians should be focusing their attention?

**Mr. Hockin:** I would say that, although the International Monetary Fund will not talk about individual countries outside its own circle, it is quite able and prepared to talk about broad conditions. The issue of third world debt is one which I think you could get a great deal of information on from the International Monetary Fund. You could also get that information from the World Bank; the inter-American development banks; and some of the regional international banks. There is a great deal of expertise and experience there which I think can be of benefit if it is sought by a committee such as yours.

**Senator Bosa:** You have said that the lending institutions have a provision for losses, that is, a fund they set aside in anticipation of probable losses. I am sure that they do not want to advertise how much they have in reserves for such potential losses. You have told us that if such losses were to occur they would have to be absorbed by the equity of that particular institution. Do you think that the government of the country should become involved if such an occasion were to arise? I would give you the example of Canada sustaining a major loss in Mexico where Mexico could not meet its financial commitments and where we have some \$5 billion invested, should the Canadian government become involved or go to the rescue of the banks that have invested there?

**Mr. Hockin:** It depends on how serious the problem is. When we talk about writing off debts, there is a tendency to say that if Mexico owes X number of billions of dollars it is all gone, but that is not realistic. There is usually something that can be salvaged over time, so you do not write off the whole thing.

The question is: How much do you have to write off at once? Then it is a question of how much provision has already been made by the financial institutions as to whether they could accept a write down of capital in some degree without it affecting their ability to raise funds. That is something which I think has to be looked at very carefully on a case-by-case basis.

If the situation were sufficiently serious that the ability of a bank to attract wholesale deposits was impaired, then I think the government would have to look carefully at whether it wanted that bank, as it were, to disappear because of the role it plays in the Canadian financial system.

[Traduction]

J'estime que c'est un des grands rôles du Sénat, que de se pencher sur des sujets qui ne présentent peut-être pas un intérêt immédiat pour la Chambre des communes, de susciter une meilleure compréhension de ces sujets et de les porter ensuite à l'attention du public.

**Le sénateur Bosa:** Mise à part l'étude actuellement menée par les comités, jugez-vous que les parlementaires canadiens pourraient suivre de près l'activité des institutions financières, un peu comme les parlementaires qui peuvent, par roulement et à titre d'observateurs temporaires, assister aux délibérations des Nations Unies? Dans l'affirmative, où iraient-ils? Il me semble que vous avez dit plus tôt que le Fonds monétaire international gardait le secret absolu sur ses activités et qu'il ne publiait même pas des conditions financières des pays avec lesquels il traitait. Est-ce dans cette direction que les parlementaires devraient se tourner?

**M. Hockin:** Il faut préciser que même si le Fonds monétaire international ne laisse rien filtrer des conditions propres à chaque pays, il est tout à fait capable et disposé à en divulguer les grandes lignes. Par exemple, il pourrait beaucoup vous renseigner sur la question de la dette du Tiers-Monde. Ou bien vous pourriez vous adresser à la Banque mondiale, aux banques de développement interaméricaines et à certaines des banques internationales régionales. Ce sont là des mines de renseignements et d'expérience, où un comité tel que le vôtre peut puiser.

**Le sénateur Bosa:** Vous avez dit que les institutions de prêt se prémunissent contre les pertes, c'est-à-dire qu'elles constituent des réserves en cas de pertes probables. Je suis persuadé qu'elles ne tiennent pas à divulguer le montant des réserves qu'elles se sont constituées en vue de pertes éventuelles. Vous nous avez dit aussi que les pertes éventuelles devraient être défalquées de l'avoir de chaque institution. Estimez-vous que le gouvernement du pays devrait prêter son concours dans une telle éventualité? Par exemple, si le Canada subit une perte d'envergure au Mexique parce que ce pays ne peut honorer ses engagements financiers et que nous y ayons investi 5 milliards de dollars. Estimez-vous que le gouvernement canadien devrait contribuer directement ou aller à la rescousse des banques qui ont investi dans ce pays?

**M. Hockin:** Tout dépend de la gravité de la situation. Quand il s'agit de devoir éponger des dettes, on a tendance à dire que si le Mexique doit un nombre X de milliards de dollars, tout est perdu, mais ce n'est pas une estimation réaliste. On peut toujours, habituellement et avec le temps, récupérer quelque chose, de sorte qu'on n'éponge pas toute la dette.

Il faut plutôt se demander combien il faut éponger à la fois et ensuite, s'interroger sur ces réserves, des institutions financières, pour voir si elles peuvent accepter une réduction quelconque de capital sans que cela nuise à leur capacité de lever des fonds. C'est un aspect de la question dont il faut tenir soigneusement compte, cas par cas.

Si les choses s'aggravaient au point où une banque pourrait difficilement attirer de gros dépôts, le gouvernement devrait alors se demander s'il veut laisser disparaître cette banque et quel rôle elle joue dans le système financier canadien.



[Text]

**Senator Bosa:** My next question has to do with the ratings that the international agency publishes in a publication you have shown us before whereby Canadian banks are rated as to their viability or as to their possible place where they could put these wholesale large amounts of money in deposits. How do the Canadian banks rate in that publication? Are they all pretty well the same?

**Mr. Hockin:** This document *Bank Watch* is a Canadian publication. This is not published by one of the rating agencies; it is published by a Canadian brokerage house. Each Canadian brokerage house has bank analysts who put out publications like this all the time. The rating agencies I referred to are, essentially, Moody's and Standard and Poore's in the United States; and the Dominion Bond Rating Service and the Canadian Bond Rating Service in Canada. They each rate the banks individually. They change the rating from time to time depending upon their analysis of recent developments.

As far as the American rating agencies are concerned, basically those banks who have had themselves rated have come off pretty well. They are not at the very top level but they are just under it.

**Senator Bosa:** You said that one way in which you could measure the viability of a bank in addition to its equity position and in addition to how many assets it has, would be by the spread of interest between what it pays out to its lender and what it earns from its borrowers. Do you have a rule of thumb as to what the percentage should be? You did mention that that is now slipping.

**Mr. Hockin:** It varies, depending upon the type of assets they have and the type of liabilities. For example, the spread on term deposits they take in and then lend out for residential mortgages is quite different from the spread on loans made to large corporations in Canada, which is quite different from the spread they get on the money they borrow in the international financial markets and lend to international corporations, or to sovereign countries. So, there are different spreads.

What they look at is a kind of average of the total. There is no magic figure where they say "That is all right" and "That is not all right". They rank them. They may say that "Bank A is able to earn a wider spread than Bank B and, therefore, if it keeps its overhead expenses down, it is likely to get a higher return on its assets and a higher return to its equity holders, and that makes a better place to put deposits and invest equity money."

But it moves from time to time. I would say that in all cases, on average, as far as Canadian banks are concerned, the current average range is between one-half of one per cent and three-quarters of one per cent.

**Senator Yuzyk:** Do I understand that the Canadian banks, in dealing with their international debts, do not co-operate between each other?

**Mr. Hockin:** No, I did not intend to give that impression.

**Senator Yuzyk:** Do they co-operate?

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Ma prochaine question a trait aux cotes publiées, comme vous nous l'avez montré, par un organisme international, pour illustrer où se situent les banques canadiennes quant à leur viabilité ou à la possibilité de déposer ces gros montants déposés chez elles. Comment sont cotées les banques canadiennes dans cette publication? Se situent-elles presque toutes au même niveau?

**M. Hockin:** Ce document intitulé «Bank Watch» est une publication canadienne. Il n'est pas publié par une agence d'évaluation, mais par une maison de courtage canadienne. Chaque maison de courtage canadienne a des analystes bancaires chargés de préparer des publications de ce genre. Les agences d'évaluation que j'ai mentionnées sont principalement Moody's et Standards and Poore's des États-Unis, ainsi que le Dominion Bond Rating Service et le Canadian Bond Rating Service du Canada. Chacun d'entre eux fixe une cote pour chaque banque. Ils la changent parfois s'ils en voient la nécessité d'après leur analyse des récents événements.

Pour ce qui est des agences d'évaluation américaines, on peut dire qu'en général les banques qu'elles ont cotées, se sont assez bien comportées. Elles ne sont pas au tout premier rang, mais elles n'en sont pas loin.

**Le sénateur Bosa:** Vous avez dit que vous pouviez juger de la viabilité d'une banque, non seulement à ses fonds propres réalisables ou à ses actifs, mais à l'écart qui existe entre l'intérêt qu'elles versent aux prêteurs et celui qu'elles obtiennent des emprunteurs. Pouvez-vous dire à vue de nez, ce qui devait être ce pourcentage? Vous avez mentionné qu'on ne pouvait plus maintenant le déterminer avec certitude.

**M. Hockin:** Cela dépend de l'actif et du passif des banques. Par exemple, l'écart entre l'intérêt versé sur les dépôts à terme et celui des prêts hypothécaires résidentiels qu'elles consentent diffère beaucoup de l'écart entre les taux d'intérêt sur les prêts accordés aux grandes sociétés du Canada. Il en va de même pour l'argent qu'elles empruntent sur les marchés financiers internationaux et qu'elle prêtent ensuite à des sociétés internationales, ou à des pays souverains. Les écarts sont donc différents.

Les agences d'évaluation cherchent à établir une moyenne générale. Il n'y a pas de chiffre magique qui leur permette de faire le tri. Elles cotent les banques. Elles peuvent dire qu'étant donné qu'une banque A gagne plus qu'une banque B en raison de l'écart plus grand de ses taux d'intérêt, elle sera en mesure si elles limite ses frais généraux, de réalisés de plus gros bénéfices sur ses actifs et verser des plus gros dividendes à ses actionnaires, ce qui la rendra plus attrayante aux yeux des déposants et des investisseurs.

Mais cela changee avec le temps. Je dirais que pour toutes les banques canadiennes, la moyenne habituelle se situe entre un demi pour cent et trois quarts pour cent.

**Le sénateur Yuzyk:** Dois-je comprendre que les banques canadiennes, lorsqu'il s'agit de régler leurs dettes internationales, ne collaborent pas ensemble?

**M. Hockin:** Non, ce n'est pas ce que je voulais dire.

**Le sénateur Yuzyk:** Collaborent-elles, alors?



[Text]

**Mr. Hockin:** Yes, they co-operate. Sometimes there will be a consortium of lenders to Mexico, say, and those Canadian banks involved in that will all take part in it.

It depends, partly, upon who has been the lead bank in making a loan. If all of the banks which made loans to Mexico all met in one room, they would have to meet in an arena. So, it usually happens that it is the lead bank of the various consortiums, and that bank, as it were, acts for the other banks that have come in and made loans under their umbrella.

**Senator Yuzyk:** Then these banks would be discussing remedial measures of all kinds, would they not?

**Mr. Hockin:** Yes.

**Senator Yuzyk:** Particularly when a bank is confronted with a default on the part of one of the governments.

**Mr. Hockin:** Yes.

**Senator Yuzyk:** They do that?

**Mr. Hockin:** Yes, they do.

**Senator Yuzyk:** Do they apply certain remedial measures? Could you give us some idea of what they try to do in these crises?

**Mr. Hockin:** What they might do is agree to a postponement of the repayment of the loan. They may, if they are in a position to do so, renegotiate the interest rate. They may accept some write down. There are various things which they can do.

What they look for most is a lengthening out of the period over which the loan has to be repaid. They may give a country a year without paying interest and then pay more interest later. Depending on their assessment of that country's ability to respond to the crisis—if they think it can respond within a year, then perhaps they would not charge as much interest for the first year but add more later on.

**Senator Yuzyk:** They would also have to consult with the World Bank and the IMF, would they?

**Mr. Hockin:** Yes, they would. Many of these creditor meetings take place under the aegis of the BIS in Switzerland or the World Bank or the International Monetary Fund.

**Senator Yuzyk:** Then it is not likely that they are going to allow any country to repudiate its debt completely?

**Mr. Hockin:** They will seek to avoid that.

**Senator Lapointe:** First of all, I should like to tell you that I have seldom heard such a clear statement.

**Mr. Hockin:** Thank you, senator.

**Senator Lapointe:** You have already answered some of the questions I had, but I should like to ask you whether at some time the commercial banks were not rivalling the financial institutions in trying to compete with them?

**Mr. Hockin:** It is hard to give a clear answer to that, senator. In a sense, they were asked to come in to do work that the international financial institutions were not able to do because their resources had not increased. But they got a taste for lend-

[Traduction]

**M. Hockin:** Oui. Il arrivera parfois qu'un consortium de prêteurs se formera, pour le Mexique par exemple, auquel toutes les banques canadiennes concernées participeront.

Cette participation dépendra en partie de la banque qui a pris l'initiative de consentir le prêt. Si toutes les banques qui ont consenti des prêts au Mexique voulaient se réunir, il faudrait leur réserver tout un stade. Par conséquent, c'est habituellement la banque qui a pris l'initiative, au sein des divers consortiums, qui agit au nom des autres qui sont venues se joindre à elle et qui ont consenti des prêts sous son égide.

**Le sénateur Yuzyk:** Ces banques discuteraient donc de mesures correctrices de toutes sortes, n'est-ce pas?

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur Yuzyk:** Plus particulièrement lorsqu'un des gouvernements n'honore pas ses engagements envers une banque.

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur Yuzyk:** C'est ce qu'elles font?

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur Yuzyk:** Prennent-elles des mesures correctrices? Pouvez-vous nous donner un aperçu de ce qu'elles font en situation de crise?

**M. Hockin:** Elles pourraient par exemple s'entendre pour retarder le remboursement du prêt. Elles peuvent aussi, si elles sont en mesure de le faire, renégocier le taux d'intérêt. Elles peuvent également accepter de réduire la dette. Il y a diverses choses qu'elles peuvent faire.

Dans la plupart des cas, elles allongent la période de remboursement du prêt. Elles peuvent permettre à un pays de ne pas rembourser ses intérêts pendant un an en contrepartie de quoi, il en paiera davantage plus tard. Selon la façon dont elles évaluent la capacité du pays de réagir à la crise—par exemple si ce pays pouvait se relever en un an—elles pourraient ne pas exiger autant d'intérêts la première année, quitte à se reprendre ensuite.

**Le sénateur Yuzyk:** Elles devraient également consulter la Banque mondiale et le FMI, n'est-ce pas?

**M. Hockin:** Oui. un grand nombre de ces assemblées de créanciers se tiennent sous l'égide de la BIS en Suisse ou de la Banque mondiale ou encore du Fonds monétaire international.

**Le sénateur Yuzyk:** Il est donc fort peu probable qu'elles autorisent un pays à répudier sa dette complètement?

**M. Hockin:** Elles tâcheront de l'éviter.

**Le sénateur Lapointe:** J'aimerais d'abord vous dire que j'ai rarement entendu une déclaration aussi claire.

**M. Hockin:** Merci, madame la sénatrice.

**Le sénateur Lapointe:** Vous avez déjà répondu à certaines de mes questions, mais j'aimerais vous demander si les banques commerciales n'ont pas déjà rivalisé avec les institutions financières et essayé de les concurrencer?

**M. Hockin:** Il est difficile de vous donner une réponse précise, madame. Dans un sens, on les a chargées de faire des opérations que les institutions financières internationales ne pouvaient plus réaliser du fait que leurs ressources n'avaient pas

[Text]

ing, and, to a certain extent, you could say that they did compete with the international financial institutions. I think that that is a fair comment.

**Senator Lapointe:** When the Middle East countries were buying government bonds, did they pay high commissions for that service?

**Mr. Hockin:** That was an interesting situation. You must remember that Middle East countries are Muslim countries—

**Senator Lapointe:** Yes.

**Mr. Hockin:** —and there are certain strictures against excessive interest rates. In some respects they would say that they would like the money at low interest rates, that they would like to make the deposit and receive low rates of interest, but then one was not quite clear as to what they wanted in place of that interest. We never got into the situation of doing that ourselves. We paid commercial rates and they took them.

But there were certain suggestions made that other deals could be made if we wished to get involved, but I could not tell you what they were because I never pursued them.

**Senator Lapointe:** Do you mean that sometimes they put aside their philosophy of receiving low interest on loans?

**Mr. Hockin:** Yes.

**Senator Lapointe:** Are the banks not supposed to pass a rating examination?

**Mr. Hockin:** As far as the rating agencies are concerned, no, that is a voluntary thing. We sought out the rating agencies in the case of the Toronto Dominion in New York because we wanted their public judgment of our condition. They agreed to do that.

As far as a Canadian rating agencies were concerned, for a long time they did not rate Canadian banks, but when they came to the stage where they said they were going to do it, they really said "We are going to do you whether you like it or not, but if you want to have your story told in the way that you think is most appropriate, come and talk to us about it, otherwise we will rate you on what we can find out."

**Senator Lapointe:** So, did the western banks pass through that examination?

**Mr. Hockin:** Do you mean the western Canadian banks?

**Senator Lapointe:** Yes.

**Mr. Hockin:** Not really. The Canadian rating agencies had not reached the stage where they were ready to do all of that. When I left the T.D. Bank they were just completing their rounds of the large banks, and they were going to look beyond them then. Let us not forget that they were also looking at all of the Schedule B banks, because the Schedule B banks had different supports from their parents, and they were trying to judge them. That was a lot of work for them to do because the

[Traduction]

augmenté. Mais elles ont pris goût aux opérations de prêts, et dans une certaine mesure, on peut dire qu'elles ont effectivement concurrencé les institutions financières internationales. Voilà, je pense, ce qui en est.

**Le sénateur Lapointe:** Lorsque les pays du Proche-Orient achetaient des obligations du gouvernement, ont-ils payé des commissions élevées pour ce service?

**M. Hockin:** C'était un cas intéressant. Il faut se rappeler que les pays du Proche-Orient sont des pays musulmans . . .

**Le sénateur Lapointe:** Oui.

**M. Hockin:** . . . et qu'ils imposent certaines restrictions en ce qui concerne les taux d'intérêt excessifs. A certains égards, ils disaient qu'ils demandaient de faibles taux d'intérêt, qu'ils voulaient déposer leur argent à de faibles taux d'intérêt, mais on ne savait trop exactement ce qu'ils voulaient en échange de cela. Nous n'avons jamais été placés dans cette situation nous-mêmes. Nous payions les taux commerciaux et ils les acceptaient.

On nous a laissés entendre toutefois que d'autres marchés auraient pu être conclus si nous avions été consentants, mais je ne puis vous dire de quoi il s'agissait parce que nous n'y avons jamais donné suite.

**Le sénateur Lapointe:** Voulez-vous dire que parfois ils mettaient de côté leurs principes quant aux faibles taux d'intérêt sur les emprunts?

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur Lapointe:** Les banques ne sont-elles pas censées être cotées?

**M. Hockin:** Dans la mesure où il s'agit d'agences d'évaluation, non, c'est une question laissée à leur discrétion. Nous avons consulté des agences d'évaluation en ce qui a trait à la banque Toronto Dominion de New York parce que nous voulions une évaluation officielle de notre situation. Elles ont accepté de la faire.

Dans le cas des agences d'évaluation canadiennes, pendant longtemps celles-ci n'ont pas coté les banques canadiennes, mais le moment venu, elles ont décidé de le faire, que cela nous plaise ou non, et nous ont dit que si nous voulions un compte rendu approprié de nos activités, il fallait leur en parler, sinon nous serions cotés d'après les renseignements dont ces agences disposaient.

**Le sénateur Lapointe:** Les banques de l'Ouest ont-elles alors subi cet examen?

**M. Hockin:** Voulez-vous dire les banques canadiennes de l'Ouest?

**Le sénateur Lapointe:** Oui.

**M. Hockin:** Pas vraiment. Les agences d'évaluation canadiennes n'avaient pas encore atteint le point où elles étaient prêtes à faire tout cela. Lorsque j'ai quitté la banque Toronto Dominion, elles venaient tout juste d'en finir avec les grandes banques, et devaient alors passer à l'étape suivante. N'oublions pas qu'elles évaluaient toutes les banques de l'annexe B parce que celles-ci recevaient un appui différent de leur société-mère. Elles essayaient donc de les coter. Cette étape leur a donné



[Text]

Canadian rating agencies were small and did not have adequate staff. It took them some time to do that work.

**Senator Lapointe:** Do all of the United States banks pass through the rating agencies?

**Mr. Hockin:** Only the large banks.

**Senator Lapointe:** Do many of the banks tie their debt servicing to the amount of export earnings that a developing country can offer?

**Mr. Hockin:** In theory, yes. I sometime wonder how careful they were about assessing the export earnings.

I go back to the comment I made earlier, senator, about the inflationary euphoria which existed then. All sorts of wild estimates were made about export earnings from new projects at that time, and how realistic the banks were in listening to those tales of glory that were given, I am not sure. I question whether they were as careful as they might have been in thinking of those things.

**Senator Hicks:** I have three points that I should like to hear Dean Hockin enlarge upon. They arise mostly from Mr. Hockin's somewhat philosophical treatment of the subject. My first concern's your statement, Mr. Hockin, that countries prefer to do business, with respect to both borrowing and lending, through international agencies rather than by direct dealings. I have always thought that that is what the borrower country preferred, but I have not been sure that that is what the lending country preferred.

**Mr. Hockin:** It varies from country to country. I think that Canada has tended to prefer, for things of the kind that international financial agencies do, to act through them rather than get involved in, say, a direct country loan from, say, Canada to Mexico. There is a kind of what I would call impersonality that occurs when that goes on—just the same as you, as a depositor, would sooner not go out and find a particular lender who wanted to take your surplus funds; you would sooner put it in the bank and let the bank decide who got that money. To a certain extent I think that has been true of the Canadian government, and one that I understand.

**Senator Hicks:** But if I wanted to help a particular person or institution, my attitude would change, and surely in connection with some foreign aid this one on one relationship is regarded as important to the lender.

**Mr. Hockin:** Yes, it is, and there are certain cases where Canada deliberately seeks that sort of thing, where it feels that it can have some influence; and there are some other countries that are more interested in direct loans to other particular countries. They may feel that they have a particular foreign policy interest in another country, and they would sooner have that relationship. That is where your point, about the greater unwillingness on the part of the borrowers than on the part of the lenders to have that relationship, comes into play.

**Senator Hicks:** Yes, which is often valid.

**Mr. Hockin:** Which is often valid.

[Traduction]

beaucoup de travail parce qu'il s'agissait de petites agences d'évaluation, qui manquaient de personnel. Il leur a fallu un certain temps pour effectuer tout ce travail.

**Le sénateur Lapointe:** Les banques américaines sont-elles toutes cotées par des agences d'évaluation?

**M. Hockin:** Seulement les grandes banques.

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce qu'un grand nombre de banques fixent les taux d'intérêt relatifs aux emprunts en fonction des recettes d'exportation des pays en développement?

**M. Hockin:** Théoriquement, oui. Je me demande parfois si elles prennent bien soin d'évaluer les recettes d'exportations.

Je reviens à ce que je disais plus tôt, madame la sénatrice, au sujet de l'euphorie inflationniste qui existait alors. Toutes sortes d'évaluations exagérées étaient faites au sujet des recettes d'exportation tirées de nouveaux projets, à l'époque, et je ne sais trop à quel point les banques ont réagi avec réalisme devant ces merveilleuses expectatives. Je me demande si elles ont été aussi prudentes qu'elles l'auraient dû si elles y avaient pensé à deux fois.

**Le sénateur Hicks:** J'aimerais que le doyen Hockin nous précise trois points. Ils me sont venus à l'esprit à la suite surtout de l'exposé un peu philosophique qu'il nous a fait sur le sujet. Vous avez dit, monsieur Hockin, que les pays préféraient faire affaire, tant pour les emprunts que pour les prêts, avec des organismes internationaux plutôt que par transactions directes. J'ai toujours pensé que c'était le moyen préféré des pays emprunteurs, mais je ne suis pas si sûr que les pays prêteurs partagent cette préférence.

**M. Hockin:** Tout dépend des pays. Le Canada a toujours préféré, pour les opérations que font les organismes financiers internationaux, passer par leur entremise plutôt que de consentir directement des prêts à certains pays, comme le Mexique. Il y a un genre de contact impersonnel que se fait dans ce dernier cas—tout comme vous-même, à titre de déposant, préféreriez, au lieu de partir à la recherche d'un emprunteur disposé à prendre votre surplus d'argent, recourir à une banque qui décidera à qui elle le prêtera à son tour. Dans une certaine mesure, je pense que c'est ce qui s'est passé pour le gouvernement canadien, et je le comprends.

**Le sénateur Hicks:** Mais si je voulais aider une personne ou une institution déterminée, mon attitude changerait et je suis persuadé que dans le domaine de l'aide étrangère, ce genre de rapport direct est important pour le prêteur.

**M. Hockin:** Oui, il arrive parfois que le Canada cherche délibérément à entretenir ce genre de rapport, lorsqu'il a l'impression qu'il peut exercer une certaine influence; par ailleurs, certains pays sont plus intéressés que d'autres par les prêts directs. Ils peuvent penser avoir un intérêt particulier dans un autre pays, et ils préféreraient alors ce type de relation. Voilà où entre en jeu votre allusion au sujet de la plus grande répugnance de la part des emprunteurs à avoir ce type de relation.

**Le sénateur Hicks:** Oui, qui est souvent fondée.

**M. Hockin:** Qui l'est effectivement.



[Text]

**Senator Hicks:** That leads me to the second remark that you made when you referred to the voting power in relation to the size of the contributions. Were you restricting your observations to the World Bank and the International Monetary Fund?

**Mr. Hockin:** Yes.

**Senator Hicks:** Because that certainly does not apply to other international agencies.

**Mr. Hockin:** No. It is those two which have been the big players in this field.

**Senator Hicks:** Yes; and in those, contrary to the pattern in most international agencies, the size of the equity contribution, if you like, does control the voting.

**Mr. Hockin:** Yes.

**Senator Hicks:** And when the Middle East countries have had the resources to increase their contribution to the IMF and the World Bank, their votes have increased; but when they have had the opportunity to increase their contributions toward the United Nations and UNESCO, where they have not increased them, they have still cried "Poor".

**Mr. Hockin:** Yes.

**Senator Hicks:** That was just an observation. Finally, I wish you would elaborate a little on your remarks about the phenomenon of the desirability of short-term financing, both borrowing and lending, which has occurred particularly in the last few years. You used the expression, in connection with this, that there had been an "inflation of expectations". I am not sure that I understood what you meant by that. I would suggest that maybe the uncertainty of future events has had rather more influence on the term of lending and borrowing than any "inflation of expectations", whatever you meant by that.

**Mr. Hockin:** I would say that from the point of view of the borrower the inflation of expectations was important. They believed that commodity prices were going to go up, that their particular projects and economies would be able to stand the fact that the only borrowed money they could lay their hands on was short term; that since the prices of their commodities were expected to rise, they thought it was safe to take that kind of money. On the part of the lenders, yes, there was volatility, there was uncertainty. Partly they too had expectations. They thought that interest rates were going to be X per cent higher in six months time, and so "If I put my money out for three months and then for another three months I will make more money that way". But they were also concerned that the situation was very uncertain, and when you are uncertain you stay close to shore; and so you only commit your money for a short period, because you may want to get it back, you may not want to relend it to the same people. So you are quite right that there was a concern about the volatility out there, particularly on the part of the lenders and depositors. But on the part of the borrowers there was a feeling that they could afford to take the risk of short-term borrowing because they thought that their prices were going to go up.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Cela m'amène à la seconde observation que vous avez faite au sujet du droit de vote qui varie suivant les contributions. Cette seconde observation s'appliquait-elle uniquement à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international?

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Car elle ne s'applique certainement pas aux autres organismes internationaux.

**M. Hockin:** Non. Ce sont ces deux institutions qui ont joué le rôle principal dans ce domaine.

**Le sénateur Hicks:** Oui; et au sein de ces institutions et contrairement à la coutume qui règne dans la plupart des organismes internationaux, le vote est proportionnel aux contributions en capital.

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Et chaque fois que les pays du Moyen-Orient ont pu augmenter leur contribution au FMI et à la Banque mondiale, leur part des voix a augmenté; mais lorsqu'ils auraient pu augmenter leur contributions aux Nations Unies et à l'UNESCO, ils ne l'ont pas fait en invoquant leur indigence.

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** Ce n'était là qu'une observation. Enfin, j'aimerais que vous me donniez un peu plus de renseignements sur les avantages que présente le financement à court terme, pour l'emprunteur aussi bien que pour le prêteur, phénomène que l'on a constaté plus particulièrement au cours des quelques dernières années. À ce sujet, vous avez parlé des «attentes excessives». Je ne suis pas sûr de vous avoir compris. À mon avis l'incertitude de l'avenir compte plus pour fixer la durée des prêts et des emprunts que les «attentes excessives», quel que soit le sens que vous donniez à cette expression.

**M. Hockin:** Pour l'emprunteur, les attentes excessives ont joué un rôle important. Les emprunteurs croyaient que les prix des matières premières augmenteraient; que leurs projets et leurs économies pourraient s'accommoder de prêts à court terme, les seuls qu'ils pouvaient obtenir; que, du fait de l'augmentation prévue du prix de leurs matières premières, ils pouvaient sans crainte emprunter ces conditions. Il est vrai qu'une certaine incertitude, qu'une certaine précarité régnaient chez les bailleurs de fonds qui avaient, eux aussi des attentes. Ils espéraient que, dans six mois, le taux d'intérêt augmenterait de X pour cent et se disaient que, s'ils prêtaient leur argent pour des périodes successives de trois mois, ils réaliseraient des profits plus élevés. Mais la conjoncture les inquiétait et, dans ce cas, on ne s'aventure pas; ou alors, seulement pour une période de courte durée, parce qu'on veut récupérer son argent. Il se peut aussi qu'on ne veuille pas le prêter aux mêmes personnes. Vous avez donc raison de dire que les prêteurs et déposants étaient en proie à cette incertitude. Mais du côté des emprunteurs, on estimait pouvoir courir le risque à court terme, croyant que les prix des marchandises augmenteraient.

[Text]

**Senator Hicks:** Thank you, Mr. Chairman. My other questions are apt to be less interesting than a continuation of Senator MacEachen's inquiries. So I will yield to him.

**Senator MacEachen:** My question was more or less answered through a question asked by Senator Bosa. It seems to me that what you have been arguing is that if the banks are asked to bear a certain burden in resolving this problem, the exercise should be conducted in a way that it would not lead to a decline in the confidence which the market has in the banks.

**Mr. Hockin:** Yes.

**Senator MacEachen:** That means, presumably, that there has to be a certain invisibility, or there cannot be complete transparency in all of the transactions. I am not suggesting deceit in any way at all; but if the banks together agreed that they would conduct their write-down of debt, the implication on the markets would have to be considered and the exercise would have to be conducted in a way that confidence would not be breached; and, likewise, the impact on the future borrowing of those countries would have to be considered. I wondered what thoughts you had on that.

**Mr. Hockin:** I would say that certainly it has to be done with great care. The purpose of my remarks was to ensure that the risks involved were fully understood. But having said that, I am a little concerned about the idea that you could have something negotiated privately that would not become public knowledge. This is such a big issue, and the depositors and the rating agencies are also so concerned that they will press very hard to get that information; and if you have banks going out to raise funds on the public markets—equity funds or debt funds other than pure money market deposits—they must disclose, the law requires them to disclose, anything of significance. Therefore any arrangement that is made, which involves the banks accepting some form of burden in relation to the arrangement of the debts, has to be something that the banks and governments are going to be comfortable about being brought out into the open—because it will happen sooner or later.

I would also say that the one thing that markets dislike more than anything else is uncertainty. If they feel there is something there that they do not know about, they get overly cautious; and therefore, from the point of view of the banks, it is much better to have it all out in the open so that they can say "This is what it is", walk around it, poke at it, look at it, "This is what is going to happen". Then the markets do not exaggerate in their own minds the impact which they think is going to be there. It is much better to have it clear and unequivocal.

**Senator MacEachen:** My judgment is that if total revelation—I am not arguing against it—is necessary, then it bespeaks a lesser burden to be carried by the banks and a greater burden by the public authorities.

**Mr. Hockin:** I would say that you have to be careful not to ask the banks to carry a burden which the markets will tell them they are not capable of carrying.

**Senator MacEachen:** Exactly; in my view, that speaks to increased public participation.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Merci, monsieur le président. Mes autres questions ne seront probablement aussi intéressantes que celles que le sénateur MacEachen poserait. Je lui cède donc la parole.

**Le sénateur MacEachen:** En répondant à la question posée par le sénateur Bosa, on a plus ou moins répondu à la mienne. Vous avez dit je crois que, si l'on demande aux banques de porter une partie du fardeau pour résoudre ce problème, il faudrait agir de façon à ne pas miner la confiance du marché dans les institutions bancaires.

**M. Hockin:** Oui.

**Le sénateur MacEachen:** Ce qui veut dire, je suppose, qu'on doit agir avec une certaine discrétion et que toutes les transactions ne doivent pas être entièrement transparentes. Il n'est pas du tout question ici de tromperie; mais si les banques conviennent de réduire la dette, il leur faudra considérer les répercussions possibles d'une telle mesure sur le marché et veiller à ne pas ébranler la confiance; il faudra, en outre, tenir compte des effets de cette mesure sur les emprunts à venir de ces pays. Que pensez-vous de cela.

**M. Hockin:** IL faudrait entourer cette opération des plus grandes précautions. Par mes remarques, je voulais en somme m'assurer qu'on saisisait bien l'étendue des risques courus. Mais ceci dit, je m'inquiète un peu de votre idée qui consiste à négocier privément une transaction qui échapperait à la connaissance du public. La question est tellement importante. Sans compter que les déposants et les agences préposées à la fixation des taux s'y intéressent au point qu'ils insisteront pour avoir des renseignements; et si les banques s'adressent au marché public pour obtenir des fonds—du capital à participation ou des obligations, et non des dépôts—elles devront, la loi les y oblige, révéler tout élément important. Aussi, les arrangements qui seront faits à ce sujet devront être de nature telle que les banques et les gouvernements n'hésitent pas à en faire part au public, car cette éventualité se présentera un jour ou l'autre.

J'ajoute que les marchés détestent rien de plus que l'incertitude. S'ils soupçonnent qu'il y a quelque chose dont on ne leur a pas fait part, ils deviennent prudents à l'excès; aussi, du point de vue des banques, il est préférable que tout se fasse à découvert, pour que tous puissent en prendre connaissance, l'analyser, l'étudier et conclure: «Voici ce qui va se produire». De cette manière, les marchés n'exagèrent pas les répercussions qu'ils prévoient. Une situation claire et nette est bien préférable.

**Le sénateur MacEachen:** À mon avis, si la divulgation totale est nécessaire—je ne suis pas contre—le fardeau des banques en sera allégé d'autant, tandis que celui des autorités publiques s'alourdira.

**M. Hockin:** J'hésiterais pour ma part à demander aux banques d'assumer un fardeau que, selon les marchés, elles ne peuvent pas porter.

**Le sénateur MacEachen:** Précisément; et cela signifie justement une plus grande participation du public.



[Text]

**Mr. Hockin:** I suspect that it does, yes.

**Senator Hicks:** I have a question, Mr. Chairman, which can be answered in a word. The witness referred to the spread between Canadian banking circles as being one-half and three-quarters of 1 per cent. Did he mean a percentage of the assets involved?

**Mr. Hockin:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Hockin, I recall someone explaining to me the definition of hidden reserves. I have forgotten that definition. Could you explain that term?

**Mr. Hockin:** There are no longer any hidden reserves in Canada, senator. They were removed by the Bank Act of 1967. There are no hidden reserves in the Canadian banking system; what you see is what you get.

**The Chairman:** What were they?

**Mr. Hockin:** They were reserves which the banks were permitted to hold back out of revenue that they received.

**The Chairman:** They did not have to pay tax on them?

**Mr. Hockin:** No, nor did they have to disclose the size of them, even in their annual statements.

**The Chairman:** I suppose that there was the danger of their making an arbitrary judgment that they would not pay tax on so much of their income and somehow still not disclose the amount of them?

**Mr. Hockin:** They would still not put them out in the shop window. They hoped that everybody would think the reserves were huge so that if the bank got into trouble, it would have all of this money to draw upon.

**The Chairman:** Are there still hidden reserves in banks in Europe?

**Mr. Hockin:** In some countries, yes.

**The Chairman:** While some people think that Canadian banks may be a little better off across the board than the American banks in terms of Third World debt, do Canadian banks not have a larger exposure at home due to a few enormous loans? I have in mind the Dome situation and others like it. If those were added on to the Canadian banks' Third World exposure, does it not start to rise to the level of that of American banks?

**Mr. Hockin:** Of course, we do not see what the American banks have in the way of exposure to oil loans in the United States, which are also difficult. The Canadian loans to Dome are pretty well all disclosed now. I keep referring to these books, which will tell you exactly how much each bank has out to all of its different oil related industries. Those figures are presented as a percentage of total assets, a percentage of reserves and a percentage of equity. Once again, I think it important that these figures are known so that the public is aware of where they stand.

**The Chairman:** Following on Senator MacEachen's question and your evidence, I believe you stated that only governments can really carry the burden of a Third World recovery, that is, if substantial capital is to be provided to the Third World to

[Traduction]

**M. Hockin:** Je suppose que cela est juste.

**Le sénateur Hicks:** J'ai une autre question, monsieur le président, à laquelle on peut répondre par un seul mot. Le témoin, parlant de l'écart des taux à l'intérieur des cercles bancaires canadiens, a mentionné un demi ou trois-quarts de 1 p. 100. Entendait-il par là le pourcentage des actifs engagés?

**M. Hockin:** Oui.

**Le président:** M. Hockin, quelqu'un m'a déjà expliqué la définition de réserves cachées. Je l'ai oubliée. Pourriez-vous m'expliquer cette expression?

**M. Hockin:** Il n'existe plus de réserves cachées au Canada, sénateur. La Loi sur les banques de 1967 les a supprimées. Il n'existe plus dans le système bancaire de réserves latentes; ce que vous voyez est ce qui existe effectivement.

**Le président:** En quoi consistaient-elles?

**M. Hockin:** Ces réserves étaient la fraction du revenu que les banques étaient autorisées à conserver.

**Le président:** Et sur laquelle elles n'avaient pas à payer d'impôt?

**M. Hockin:** Non; elles n'avaient non plus à en déclarer le montant, même dans leur rapport annuel.

**Le président:** Je suppose que, dans ces conditions, on risquait toujours que les banques fixent arbitrairement un montant sur lequel elles ne paieraient pas d'impôt et à propos duquel elles n'auraient aucune déclaration à faire?

**M. Hockin:** Mais elles ne les révélaient pas pour autant. Elles espéraient que toute leur clientèle, jugeant ces réserves énormes, en concluraient que si la banque se trouvait un jour en difficulté, elle pourrait puiser dans ces réserves.

**Le président:** Existe-t-il encore en Europe des réserves cachées dans les banques?

**M. Hockin:** Dans certains pays, oui.

**Le président:** Certains croient que les banques canadiennes sont en meilleure posture que les banques américaines en ce qui concerne l'endettement du Tiers-Monde, mais les banques canadiennes ne sont-elles pas, au Canada même, plus endettées encore à cause de quelques prêts énormes? Je pense à Dome et à d'autres sociétés du même genre. Si on ajoutait ces prêts à la dette des pays du Tiers-Monde, ne seraient-elles pas de ce fait sur le même pied que les banques américaines?

**M. Hockin:** Il va sans dire que nous ne connaissons pas le montant des prêts américains consentis au secteur pétrolier aux États-Unis. Les prêts canadiens accordés à Dome sont maintenant à peu près tous connus du public. Je vous reporte toujours à ces livres qui vous diront exactement combien chaque banque a prêté à toutes les industries du secteur pétrolier. Ces chiffres sont donnés sous forme de pourcentage de l'actif total, de pourcentage des réserves et de pourcentage des avoirs propres. Ici encore, il importe, à mon avis, que le public soit bien au courant de la situation.

**Le président:** Pour faire suite à la question du sénateur MacEachen et à vos déclarations, vous avez dit, je crois, que seuls les gouvernements peuvent vraiment assumer le fardeau de la relance économique du Tiers-Monde, c'est-à-dire des



[Text]

enable it to recover. My immediate thought was: How can we avoid that being perceived by the public as a bail-out of the banks? In other words, if the government gives to those countries more money—taxpayers' money—thus making them better able to pay back their debts, the banks will be seen to be receiving payment on bad debts with taxpayers' money.

**Mr. Hockin:** That is a real problem, senator, there is no question about it. That is one reason why I tried to put on the records the points I have made. In that way, I hoped to give a little perspective on how the problems arose in the first place and how we must take into consideration the ability of banks to bear the burden. We must do so if we want to have the banks. They are a pretty important cog in the national financial machinery, and if we destroy that cog we will have some very real problems domestically in terms of the mobilization of savings.

**The Chairman:** Is it unfair to say that the Arabs were a lot smarter than the rest of us in the early 1970s when they insisted upon not lending directly to the Third World?

**Mr. Hockin:** No. I would say, too, that I understand there has been a religious overtone to their lending. I believe they have lent directly to other Moslem countries.

**The Chairman:** I am a little confused by an article I read yesterday on the substantial defaults by the Arabs on loans made to them. The article indicates that the world banking system has launched a crash inquiry into this subject and that the preliminary figures are not encouraging. One U.S. agency estimates that in Saudi Arabia alone there are \$8 billion to \$9 billion of loans in arrears. Of course, the Arabs are falling back on their religious strictures against paying interest. I would imagine that these creditors have little hope of going into Islamic courts and getting proper judgments, particularly with respect to the interest payments. I have the impression that the Saudi Arabians have several hundred billion dollars on deposit in the western world. Of course, these are just different loans that have been made to them by different institutions than those to which they have loaned money.

**Mr. Hockin:** Yes.

**The Chairman:** Therefore, we cannot simply wash that.

**Mr. Hockin:** No, we cannot wash it. It is conceivable that if the loans were made to sovereign countries and the same banks had deposits from those same countries, they may be able to do an offset. But I suspect—and I have not seen this article to which you refer—that it is talking about corporations or families of sheiks which are not, of course, sovereign countries.

**The Chairman:** I suppose that eventually they could be sued in the United States or in Canada, people could obtain judgments and start going after their assets here.

**Mr. Hockin:** That would depend upon whether the loan agreement declared the jurisdiction under which any defaults would fall.

[Traduction]

capitaux qu'il faut lui fournir pour qu'il soit en mesure de redresser son économie. Je me suis demandé tout d'abord comment éviter que le public y voit un cadeau fait aux banques? En d'autres termes, si le gouvernement accorde à ces pays plus d'argent—de l'argent des contribuables—et leur facilite ainsi le remboursement de leurs dettes, on dira que les banques récupèrent leurs mauvaises créances sur le dos des contribuables.

**M. Hockin:** Indiscutablement, c'est un vrai problème, sénateur. C'est pourquoi j'ai insisté sur les points que je vous ai signalés. Je voulais ainsi vous dire comment le problème s'est posé tout d'abord et pourquoi nous devons tenir compte de la capacité des banques d'assumer ce fardeau. Il nous faut agir ainsi si nous voulons que les banques ne disparaissent pas. Les banques sont des rouages assez importants de la machine financière nationale; si nous les détruisons, nous aurons de la difficulté à mobiliser l'épargne.

**Le président:** Est-il juste de dire que les Arabes se sont montrés beaucoup plus avertis que nous lorsque, au début des années 70, ils ont insisté pour ne pas prêter directement au Tiers-Monde?

**M. Hockin:** Non. J'ajouterais même qu'il y a eu une connotation religieuse à leurs prêts. Je crois qu'ils ont prêté directement à d'autres pays musulmans.

**Le président:** Je suis un peu troublé par un article que j'ai lu hier à propos de certains défauts de paiement assez graves de la part des Arabes. Il semble que le système bancaire mondial ait ouvert une enquête urgente à ce sujet et que les résultats préliminaires ne soient pas très encourageants. Un organisme américain estime qu'en Arabie Saoudite, les arrérages s'élèvent à 8 ou 9 milliards de dollars. Sans doute, les Arabes invoquent des motifs religieux pour un pas verser des intérêts. J'imagine que les créanciers n'ont que peu d'espoir d'obtenir des tribunaux musulmans, des jugements en leur faveur surtout au sujet des versements d'intérêts. J'ai l'impression que l'Arabie Saoudite possède plusieurs centaines de milliards de dollars qui sont déposés dans les pays occidentaux. Sans doute, les divers prêts qu'elle doit lui ont été consentis par des institutions différentes de celles auxquelles elle a prêté de l'argent.

**M. Hockin:** Oui.

**Le président:** De sorte que nous ne pouvons tout simplement pas en faire abstraction.

**M. Hockin:** Non. On peut concevoir que, si les prêts ont été consentis à des pays souverains par les mêmes banques qui en ont reçu des dépôts, celles-ci, seraient en mesure d'opérer une compensation. Mais je crois—et je n'ai pas lu l'article dont vous parlez—qu'il s'agit de groupes de familles de scheiks qui ne sont pas, bien entendu, des États souverains.

**Le président:** Je suppose qu'elles pourraient éventuellement faire l'objet de poursuites judiciaires aux États-Unis ou au Canada, et que les gens pourraient obtenir de la cour des jugements qui leur permettraient de recouvrer leurs avoirs.

**M. Hockin:** Tout dépend si les dispositions du contrat stipulent la juridiction devant laquelle doit être portée toute question en matière de défaut de paiement.

[Text]

**The Chairman:** You stated in your evidence that, generally speaking, while we have to look at each bank individually, the Canadian banks were in reasonably good shape. You said that their reserves were large enough to handle reasonably foreseen problems and that, in effect, they can weather these difficult times. I have difficulty squaring that with the enormous figures we have heard amounting to about \$1 trillion outstanding to the Third World. Not all of that money is from the banking system; some of it is sovereign debt and so on, but even if we put aside the question of African debt and leave out some of the countries that may be having a temporary problem, such as Korea, we still have quite literally hundreds of billions of dollars loaned to countries that are having an all but impossible time servicing interest alone, at the moment. Certainly, you can, on an *ad hoc* basis, stretch these loans out, reduce the interest marginally and do various things of that sort to keep it chugging along. Are we really going to see that principle return?

**Mr. Hockin:** Perhaps I should ask you if you ever expect to see the Canadian government debt all repaid at once.

**The Chairman:** I did not say, "at once."

**Mr. Hockin:** I do not think governments really expect to ever pay off all their debts.

**The Chairman:** I will put to you my perception and you can tell me if it is unfair. I will use the Canadian banking system, although I could use that of the western world, as an example. If we accept the fact there is going to be ongoing inflation—there probably is if you look at the debit financing going on in the world—as we know, inflation reduces money by half every eight or ten years, although it has been more rapid than that recently. As we know, financial institutions double in size in ten years or so. If we could spread inflation and general growth out to a term of 20 years, the size of the institutions will reduce this debt by a factor of four or five times and it will eventually just go away.

**Mr. Hockin:** That is a return to the inflationary expectations I mentioned earlier. If that is true, then there will be an easing of that burden.

**Senator Hicks:** Provided there is no more borrowing.

**Senator MacEachen:** And provided interest rates do not go up.

**The Chairman:** Inflation is going to go up.

**Mr. Hockin:** I would say that the hope we have is that there will be some stability brought into the world and some recurrence of growth in the major countries so that the commodity projects which were started in many of these countries out of the money they borrowed will, once again, have markets that will enable them to begin to service those debts on a more realistic basis.

I do not believe that oil prices are going to stay at these low levels forever.

[Traduction]

**Le président:** Vous avez dit que, de façon générale, même s'il faut examiner chaque banque individuellement, les banques canadiennes sont en assez bonne posture; que leurs réserves sont suffisantes pour faire face assez bien aux problèmes inattendus et que, effectivement, elles sont en mesure d'affronter les difficultés actuelles. Cela me semble pas cadrer avec les chiffres énormes qu'on nous a cités, soit les prêts d'environ un billion de dollars contractés par le Tiers Monde. Cet argent ne provient pas tout du système bancaire; une partie représente les prêts consentis entre gouvernements. Mais même si l'on fait abstraction de la dette africaine et celle de pays qui connaissent temporairement des problèmes, comme la Corée, nous nous retrouvons quand même avec des centaines de millions de dollars prêtés à des pays qui réussissent à peine à acquitter les frais afférents au service de la dette. Sans doute on peut rééchelonner ces prêts, réduire légèrement le taux d'intérêt et apporter diverses modifications de ce genre pour que la situation se poursuive tout bien que mal. Verrons-nous un jour le remboursement du principal?

**M. Hockin:** Je devrais peut-être vous demander si vous vous attendez vraiment à ce que le gouvernement canadien rembourse en une seule fois toute sa dette.

**Le président:** Je n'ai pas dit «en une seule fois».

**M. Hockin:** Je ne crois pas que les gouvernements s'attendent réellement à rembourser un jour intégralement leurs dettes.

**Le président:** Je vais vous dire ce que je pense et vous me direz si j'ai raison. Je vais parler du système bancaire canadien, bien que je pourrais, à titre d'exemple, utiliser celui du monde occidental. Si on reconnaît qu'il y aura toujours de l'inflation—et c'est probablement un fait, si l'on s'en reporte au financement déficitaire qui se produit dans tout le monde—nous savons que cette inflation réduit de moitié la valeur de l'argent tous les huit ou dix ans, bien que ce rythme ait été plus rapide récemment. Nous savons que les institutions financières doublent leur masse active tous les dix ans ou environ. Si nous pouvions échelonner le taux d'inflation et de croissance générale sur une durée de 20 ans, l'importance des institutions réduirait la dette de quatre ou cinq fois, pour l'éteindre éventuellement.

**M. Hockin:** Nous revenons aux prévisions concernant l'inflation dont j'ai parlé plus tôt. Si cette hypothèse se vérifie, il se produirait un allègement du fardeau de la dette.

**Le sénateur Hicks:** Pourvu que nous cessions d'emprunter.

**Le sénateur MacEachen:** Et pourvu que les taux d'intérêt n'augmentent pas.

**Le président:** L'inflation augmentera.

**M. Hockin:** Je dirais ici que nous espérons que le monde connaisse une certaine stabilité et qu'il y ait une reprise de la croissance économique dans les principaux pays, de sorte que les projets visant à exploiter le secteur des marchandises qui ont été amorcés dans bien des pays au moyen de l'argent qu'ils ont emprunté, trouvent à nouveau des marchés qui leur permettent d'assumer le service des dettes qu'ils ont contractées.

Je ne crois pas que les prix du pétrole resteront aussi bas.



[Text]

**The Chairman:** Some people may talk of 10 or 15 years as opposed to one year.

**Mr. Hockin:** Perhaps five years. Whatever the term is, I think that, if we are able to keep it chugging along, as you say, for a while, there is reasonable hope that some of these projects will be sufficiently profitable and they will be able to service their debts or at least pay the interest on them.

If that developed and if we were able to do it in a noninflationary way, we might well find that some of the more traditional sources of long-term capital open up again in connection with the more viable projects or the more viable countries so that the normal switch from short-term borrowing in the construction phase to long-term borrowing when the project is in place and producing would take place. That has not occurred up until now and when countries are in the shape they are in now it is not likely that it could occur; but if we begin to show signs of recovery and there is an increased demand for the products of those countries, then I would hope that that kind of normal movement from short to long-term borrowing would occur.

**The Chairman:** Since we have run over our time limit, I do not want to keep you much longer but one thing we have not had the opportunity to deal with today is the Baker Plan. I would take it from the general tenor of your remarks that you would support the Baker Plan.

**Mr. Hockin:** Some kind of an initiative that involves the things that the Baker Plan includes will probably have to be looked at. I would not necessarily say that all aspects of the Baker Plan will be feasible and that is why I tried to bring out the question of the burdens that can realistically be placed on the banking system.

**The Chairman:** Baker's view of what the private sector can contribute to this may be a little exaggerated, is that correct?

**Mr. Hockin:** That is right.

**The Chairman:** Another question which I will leave for another day concerns your experience as a banker, and deals with the position of auditors in valuing these loans, but we had better not get into that.

**Mr. Hockin:** We could go on all day.

**The Chairman:** I will stop there Mr. Hockin and, on behalf of all the members of the committee I would thank you for appearing before us this morning. As Senator Lapointe has already said, this has been one of the most interesting and lucid committee hearings we have had.

**Mr. Hockin:** Once again I have been honoured to be asked, senator. Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Certains parlent de 10 ou 15 ans; d'autres, d'une année.

**M. Hockin:** Peut-être cinq ans. Quelle que soit la durée, si la situation de maintien de la sorte pour un certain temps, il y a lieu d'espérer que certains de ces projets seront suffisamment rentables pour permettre aux pays débiteurs d'assurer le service de leurs dettes ou, en tout cas, d'en payer les intérêts.

S'il en était ainsi et que nous y parvenions sans créer d'inflation, nous pourrions très bien voir certaines de nos sources plus traditionnelles de capitaux à long terme se débloquer à nouveau à l'égard de projets où de pays plus viables, de sorte que les emprunts à court terme durant la phase de construction cèdent la place à des emprunts à long terme durant la phase d'exploitation et de production. Cette conversion n'a pas eu lieu jusqu'ici et, dans l'état où se trouvent ces pays actuellement, il est improbable qu'elle se produise. Mais si la relance s'amorce et que la demande augmente pour les produits en provenance de ces pays, il y aura une conversion normale des emprunts à court terme en emprunts à long terme.

**Le président:** Le temps dont nous disposons est presque écoulé et je ne voudrais pas vous retenir plus que de raison. Toutefois, il y a un sujet dont nous n'avons pas eu l'occasion de traiter aujourd'hui; je parle du plan Baker. Si j'en crois vos remarques, vous accorderiez votre appui à ce plan.

**M. Hockin:** Il faudra probablement recourir à quelques-unes des mesures qu'on y recommande. Je n'irais pas jusqu'à dire que tous les aspects de ce plan sont réalisables; c'est pourquoi, j'ai soulevé la question du fardeau de la dette qui peut effectivement être imposé au système bancaire.

**Le président:** L'opinion de M. Baker au sujet de la contribution possible du secteur privé pourrait être légèrement exagérée, n'est-ce pas?

**M. Hockin:** C'est juste.

**Le président:** Une autre question que je vais reporter à un autre jour est celle de votre expérience en qualité de banquier et de la position des vérificateurs qui évaluent ces prêts. Mais il est préférable que nous n'abordions pas ce sujet.

**M. Hockin:** Nous pourrions y consacrer toute une journée.

**Le président:** Je m'arrête ici, M. Hockin, et au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu comparaître devant nous ce matin. Comme l'a dit déjà la sénatrice Lapointe, ce fut l'une des séances les plus intéressantes et les plus limpides que nous ayons connues.

**M. Hockin:** Tout l'honneur a été pour moi, sénateur. Je vous en remercie.

La séance est levée jusqu'à la nouvelle convocation du président.















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Alan Hockin, Dean, Administrative Studies, York University

M. Alan Hockin, doyen des études administratives, Université York



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Foreign Affairs

# Affaires étrangères

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

---

*Président:*  
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

---

Tuesday, June 10, 1986

Le mardi 10 juin 1986

**Issue No. 14**

**Fascicule n° 14**

**Thirteenth proceedings on:**

**Treizième fascicule concernant:**

Canada's participation in the international  
financial system and institutions

---

La participation du Canada à l'égard du  
système financier international et de ses  
institutions

---

**APPEARING**

**COMPARAÎT**

The Honourable Michael Wilson, P.C.,  
Minister of Finance

---

L'honorable Michael Wilson, c.p.,  
Ministre des Finances

---

**WITNESS:**  
(See back cover)

**TÉMOIN:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*  
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (or Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (or Frith)	Yuzyk

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Président:* L'honorable George C. van Roggen  
*Vice-président:* L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macquarrie
Bosa	Muir
Grafstein	Murray
Haidasz	*Roblin (ou Doody)
Hicks	Rowe
Lapointe	van Roggen
*MacEachen (ou Frith)	Yuzyk

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Murray:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be empowered to examine and report on Canada's participation in the international financial system and institutions and in particular the International Monetary Fund, the World Bank Group and the regional development banks, including the debt repayment problems of developing countries; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination and consideration of such legislation and other matters as may be referred to it, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 29 octobre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier et faire rapport sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions, en particulier le Fonds monétaire international, le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement y compris sa position en ce qui concerne les problèmes de remboursement des dettes des pays en voie de développement; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel technique, de personnel de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite étude et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui peuvent lui être déférées, aux tarifs de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant des frais de voyage et de subsistance, si nécessaire, aux montants qu'il pourra déterminer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 10, 1986  
(69)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day, at 8:04 p.m., the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Haidasz, Hicks, Lapointe, MacEachen, Murray, Rowe, van Roggen and Yuzyk. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Bonnell, Lewis and Molgat. ((3)

*In attendance:* Messrs. Claude Isbister and David Pollock, Special advisors to the Committee. *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Mr. Peter Dobell, Director and Mrs. Carol Seaborn.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Michael Wilson, P.C., Minister of Finance.

*Witness:*

Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated October 29, 1985, resumed consideration of its examination on Canada's participation in the International financial system and institutions.

The Chairman introduced the Minister. The Minister made a statement following which, he and the witness answered questions.

At 9:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Patrick J. Savoie

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 JUIN 1986  
(69)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 20 h 04 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Haidasz, Hicks, Lapointe, MacEachen, Murray, Rowe, van Roggen et Yuzyk. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, Lewis et Molgat. (3)

*Également présents:* MM. Claude Isbister et David Pollock, conseillers spéciaux du Comité, et du *Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:* M. Peter Dobell, directeur et M<sup>me</sup> Carol Seaborn.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Michael Wilson, c.p., Ministre des Finances.

*Témoin:*

M. John Coleman, sous-ministre adjoint, Direction des finances et commerce internationaux.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité reprend l'étude de la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Le président présente le ministre. Le ministre fait un bref exposé puis, avec les témoins, répond aux questions.

A 17 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 10, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 8.00 p.m. to examine Canada's participation in the international financial system and institutions.

**Senator George van Roggen (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** This evening, honourable senators, we are very fortunate to have the Minister of Finance before the committee in connection with its study of Canada's participation in the international financial system and institutions.

I apologize for being a couple of minutes late, Mr. Minister, but the members of the committee and myself have just had a working dinner during which we reviewed our trip to Washington, New York and Toronto. As you may well be aware, we met with a large number of knowledgeable people in this area. In Washington, we met with the Assistant Secretary of the Treasury, Richard Darman, with Mr. Paul Volcker of the Federal Reserve Board and with members of the Senate and the House of Representatives who are the respective chairmen of the committees and subcommittees most interested in this subject.

In New York we met with a number of U.S. bankers and investment dealers. In Toronto we met with the senior representatives of the five major banks—in most cases, the presidents and chairmen of the boards. So, we are up to our ears in information, but perhaps not up to our ears in knowledge, although they were a most absorbing series of meetings.

I understand you have an opening statement to make to the committee. After hearing that, I will call on Senator Hicks to start the questioning.

**The Honourable Michael Wilson, P.C., Minister of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. Having listened to the parade of experts you have listened to over the past week, perhaps I should be listening to what you have to say rather than you listening to what I have to say. You have had a very interesting series of meetings.

I am pleased to appear before the committee this evening to talk about Canada's participation in the international financial institutions, particularly the topic of the international financial and debt problems that is so important these days.

I do have an opening statement to make. After that I would be happy to respond to any questions the committee's members may have.

I understand that you have already heard the testimony of a number of distinguished and knowledgeable witnesses and that you have recently been to Washington to meet directly with experts there, including representatives of the IMF and World Bank. As Governor for Canada, I attended the IMF and

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 10 juin 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 20 heures pour examiner la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

**Le sénateur George van Roggen (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Ce soir, honorables sénateurs, nous aurons la chance d'entendre le témoignage du ministre des Finances dans le cadre de notre étude sur la participation du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions.

Je m'excuse, monsieur le Ministre, de ces quelques minutes de retard, mais les membres du comité et moi-même sortons tout juste d'un dîner de travail au cours duquel nous avons fait le point sur notre voyage à Washington, New York et Toronto. Comme vous le savez, nous avons rencontré bon nombre de sommités en matière de finances internationales. À Washington, nous avons rencontré le secrétaire adjoint au Trésor, Richard Darman, ainsi que M. Paul Volcker du Federal Reserve Board, de même que des membres du Sénat et de la Chambre des représentants qui sont les présidents respectifs des comités et sous-comités les plus intéressés par ce sujet.

À New York, nous avons rencontré un certain nombre de banquiers américains et de courtiers en valeurs mobilières. À Toronto, nous avons rencontré des représentants de la haute direction des cinq principales banques du pays—dans la plupart des cas, les présidents et les présidents des conseils d'administration. Nous avons donc été submergés de renseignements, même si cela ne nous a pas nécessairement mis plus au fait. Quoi qu'il en soit, cette série de rencontres a été des plus intéressantes.

Je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire à faire devant le comité. Lorsque vous l'aurez terminé, j'inviterai le sénateur Hicks à amorcer la période de questions.

**L'honorable Michael Wilson, c.p., ministre des Finances:** Je vous remercie, monsieur le président. Après avoir pris connaissance de l'impressionnante liste de témoins que vous avez entendus au cours de la dernière semaine, peut-être aurais-je intérêt à me taire et à écouter plutôt ce que vous avez à dire. Cette série de rencontres a effectivement dû être des plus intéressantes.

Il me fait plaisir de comparaître devant le comité ce soir pour parler de la participation du Canada à l'égard des institutions financières internationales, en particulier du sujet qui fait les manchettes ces temps-ci, en l'occurrence les problèmes financiers internationaux et la dette.

J'ai effectivement une déclaration préliminaire à faire. Après, il me fera plaisir de répondre aux questions que les membres du comité pourront avoir à me poser.

Je crois savoir que vous avez déjà entendu le témoignage d'un certain nombre d'éminents spécialistes et que vous vous êtes rendus récemment à Washington pour rencontrer sur place certaines de ces sommités, notamment les représentants du FMI et de la Banque mondiale. À titre de gouverneur pour

## [Text]

World Bank Interim and Development Committee meetings in April. At that time the progress and strategy for dealing with the debt problem were thoroughly reviewed. I would like to speak to you tonight about my own impressions of the progress being made in managing the situation. For your background information, I have asked that my address to the Interim and Development Committee be circulated to you along with copies of the two communiqués from the committees.

I will not go over the now familiar ground of the origins of the 1982 debt crisis or the details of the "debt strategy" which was articulated in the May, 1983 Williamsburg Summit communiqué.

From the beginning of the crisis, it was clear that a co-operative effort was needed on the part of all players—debtor countries, creditor countries, international institutions and commercial banks. Countries in payments difficulty had to adjust their external expenditures to better match their external income and, at the same time, refinance their debt to make repayments more manageable. Many heavily indebted countries received financial assistance from the IMF in support of adjustment programs agreed on with the fund. In conjunction with these fund programs, banks arranged reschedulings of commercial credits and governments provided official export credits and, through the Paris Club, reorganized debts owed to them.

These adjustment efforts and refinancings produced impressive results. The LDCs' overall current account deficit was slashed from over \$90 billion in 1982 to \$35 billion by 1984. For the 15 most heavily indebted countries, the current account deficit fell from 35 per cent of exports to less than 1 per cent. Some 31 countries had rescheduled and restructured about \$140 billion in commercial bank debt by 1985 while similar restructuring took place for official debt in the Paris Club. As a result, the proportion of short-term debt in total debt was reduced from 68 per cent to 38 per cent for the 15 most heavily indebted countries thereby lowering their debt-servicing burden. These same 15 countries have been able to resume modest economic growth.

The positive developments in 1983/84 on the debt front were strongly aided by the general recovery of world economic activity. However, as growth rates slowed in 1985, debt problems began to re-emerge and weaknesses in the post-1982 strategy became apparent. Foremost among these weaknesses was the nature of the adjustments that had thus far taken place. Countries in debt difficulty had almost all pursued excessively loose fiscal and monetary policies in the period leading up to 1982. They had also regularly resorted to controls on prices, exchange rates, interest rates, trade and foreign exchange transactions generally. These had produced serious distortions in resource allocation and undermined the incentives to save and invest.

## [Traduction]

le Canada, j'ai assisté, en avril, aux réunions du Comité provisoire de développement du FMI et de la Banque mondiale. À cette occasion, nous avons fait le point sur la stratégie adoptée pour remédier au problème de la dette. J'aimerais vous entretenir ce soir de mes propres impressions sur l'évolution de la situation. À titre d'information, j'ai demandé que vous soit remis une copie de l'allocation que j'ai prononcée devant le Comité provisoire de développement ainsi que des exemplaires des deux communiqués émis par ce même comité.

Je ne vais pas revenir sur les origines de la crise de la dette de 1982 ni sur les détails de la «stratégie en matière de dette» exposés dans le communiqué émis à la fin du Sommet de Williamsburg, en mai 1983.

Dès le début de la crise, il était clair que sa résorption allait exiger des efforts concertés de la part de tous les intervenants—c'est-à-dire tant des pays débiteurs et créanciers que des institutions internationales et des banques commerciales. Les pays en difficulté ont dû rajuster leurs dépenses extérieures en fonction de leur revenu extérieur. De même, ils ont dû renégocier leur dette de façon à rendre les conditions de remboursement plus réalistes. Bien des pays lourdement endettés ont bénéficié de l'aide financière du FMI dans le cadre de programmes d'ajustement conclus avec cet organisme. Parallèlement à ces programmes de financement, les banques ont rééchélonné le remboursement des prêts commerciaux, tandis que les gouvernements ont consenti officiellement des crédits à l'exportation et, par l'intermédiaire du Club de Paris, ont renégo-cié les dettes contractées à leur égard.

Ces efforts d'ajustement et de refinancement ont donné des résultats impressionnants. Le déficit extérieur courant des PLMD a diminué radicalement, passant d'au-delà de 90 milliards de dollars en 1982 à 35 milliards de dollars en 1984. Dans le cas des 15 pays les plus lourdement endettés, le déficit extérieur courant est passé de 35 p. 100 des exportations à moins de 1 p. 100. Entre 1982 et 1985, quelque 31 pays ont rééchélonné pour environ 140 milliards de prêts commerciaux, tandis que des négociations semblables ont eu lieu au sein du Club de Paris pour rééchélonner la dette officielle. Ainsi, la proportion de la dette à court terme par rapport à l'ensemble de la dette a été réduite de 68 à 38 p. 100, dans le cas des 15 pays les plus endettés, ce qui leur a permis de réduire d'autant leur service de la dette. Ces mêmes 15 pays ont même enregistré une légère croissance économique.

Ces importants déblocages survenus en 1983-1984 dans la situation de la dette sont en grande partie attribuables à la reprise générale de l'activité économique mondiale. Toutefois, dès que les taux de croissance se sont remis à baisser en 1985, les problèmes ont commencé à resurgir et les lacunes de la stratégie adoptée après 1982 sont devenues apparentes, la plus importante résidant sans doute dans la nature des ajustements apportés jusque-là. Les pays en difficulté ont presque tous fait preuve d'un relâchement excessif dans leurs politiques fiscales et monétaires au cours de la période antérieure à 1982. Ils ont aussi trop souvent eu recours au contrôle des prix, des taux de change, des taux d'intérêt, du commerce et des opérations de change. Ces mesures ont gêné énormément l'affectation des ressources et ont découragé l'épargne et l'investissement.



*[Text]*

The adjustment policies introduced after 1982 had largely addressed the external balance problem and had focused on restrictions on imports and demand. These were and continue to be necessary first steps. However, they did not address the more fundamental problems which were preventing investment and savings, promoting capital flight, and preventing the growth in the earning capacity of these countries.

For a long-term solution to the debt problem, it is necessary for borrowing countries to earn sufficient foreign exchange to service their debt and pay for imports that are used in current consumption. If their earnings devoted to debt servicing are to increase, it is necessary for them to earn more from new exports and reduce or slow the growth of their consumption of imports. A long-term solution to this problem that depended only on squeezing imports would imply an extended period of severe fiscal restraint.

It was clear last year that many countries were already having difficulty maintaining the political will to pursue this restraint. Recognition of these problems led Mr. Baker to present his strategy at the IMF meetings in Seoul last October.

There has been some confusion about what constitutes the Baker Plan. It is not a program. Rather, it is a statement of a process and a description of the conditions that must prevail if the debt problem is to be managed satisfactorily. Mr. Baker described the strategy in terms of three elements. First, the indebted countries must continue to pursue their adjustment efforts, trimming fiscal deficits, lowering inflation rates and addressing the range of structural impediments to investments and growth such as overvalued exchange rates, artificially low interest rates, controlled prices and the like. Second, the commercial banks must expect their exposure to the major debtors to increase by 2.5 to 3.5 per cent per year. Third, the World Bank and other development banks should increase their lending in aid of structural reform and expanding the productive and earnings capacity of LDCs.

This approach continues to emphasize the central role of the IMF in designing and sanctioning adjustment programs and also recognizes the fact that commercial banks must be a major source of new financing. The new features of the Baker Plan are the emphasis on growth-oriented adjustment, that is, on expanding debt servicing capacity, and the role of the World Bank and other development banks in making longer-term loans in support of adjustment efforts. In other respects, the Baker Plan was and is very much a continuation of the case-by-case approach which has been pursued since 1982.

The Baker Plan's importance stems more from the commitment it indicates on the part of the U.S.A. and of all the governments, banks and organizations which have expressed their support for it to continue to work to find solutions to external indebtedness problems. Ministers who attended the spring

*[Traduction]*

Les politiques d'ajustement adoptées après 1982 ont essentiellement mis l'accent sur le problème de la balance extérieure et sur la nécessité de restreindre les importations et la demande. Cette stratégie avait et continue d'avoir sa raison d'être. Toutefois, elle ne tient pas compte des problèmes les plus fondamentaux posés par la pénurie d'investissements et d'épargnes, les fuites de capitaux et la stagnation de la productivité financière de ces pays.

Pour remédier à long terme au problème de la dette, il faut que les pays emprunteurs puissent se procurer suffisamment de devises étrangères pour être en mesure de rembourser leur dette et de payer les importations qui servent à leur consommation courante. Si l'on veut accroître la part de leur budget consacrée au service de la dette, il leur faut augmenter leurs exportations et réduire leurs importations. Toute solution à long terme qui dépend uniquement du resserrement des importations comporte cependant une longue période de dures restrictions financières.

Dès l'an dernier, il était clair que bien des pays éprouvaient déjà des difficultés à maintenir leur volonté politique d'imposer de telles restrictions. La prise de conscience de ces problèmes a amené M. Baker à présenter sa stratégie à l'occasion des réunions du FMI tenues à Séoul en octobre dernier.

Il y a eu certains malentendus au sujet de la portée du plan Baker. Disons tout de suite qu'il ne s'agit pas d'un programme. Ce serait plutôt un exposé ou une description des conditions qui doivent prévaloir pour qu'une solution satisfaisante puisse être trouvée au problème de la dette. La stratégie de Baker se divise en trois volets. Premièrement, les pays endettés devront poursuivre leurs efforts d'ajustement, réduire leurs déficits et leurs taux d'inflation et s'attaquer à la série d'obstacles structurels qui nuisent aux investissements et à la croissance, comme la surévaluation des taux de change, le maintien artificiel de taux d'intérêts bas, le contrôle des prix, etc. Deuxièmement, les banques commerciales devront s'attendre à devoir augmenter leurs prêts aux principaux pays débiteurs de 2,5 à 3,5 p. 100 par année. Troisièmement, la Banque mondiale et les autres banques de développement devront accroître leurs prêts pour faciliter la réforme structurelle et augmenter la productivité financière des PLMD.

Ce plan continue à mettre l'accent sur le rôle central du FMI dans la conception de la sanction des programmes d'ajustement et reconnaît également le fait que les banques commerciales devront contribuer largement par un nouvel apport de fonds. Les innovations du plan Baker résident dans l'insistance sur la nécessité de procéder à des ajustements axés sur la croissance, c'est-à-dire sur la nécessité d'accroître la capacité de remboursement et le rôle de la Banque mondiale et des autres banques de développement en matière de prêts à plus long terme pour appuyer les efforts d'ajustement. À d'autres égards, le plan Baker est conforme à la stratégie du cas par cas adoptée depuis 1982.

L'importance du plan Baker réside davantage dans l'engagement qu'il représente, de la part des États-Unis ainsi que de tous les gouvernements, des banques et des organismes qui ont manifesté leur volonté de continuer à travailler pour trouver des solutions aux problèmes d'endettement extérieur. Les



*[Text]*

IMF-World Bank meetings in Washington were unanimous in supporting this approach. Some would like more government contributions or aid and the debtors, generally, would like more concessions from creditors, but there is widespread agreement that the approach is correct. I endorsed the Baker Plan when it was presented at Seoul and have conducted active discussions on it since then with Canadian bankers and with Secretary Baker and other finance ministers.

The problem of heavily indebted countries is going to be with us for some time. There are going to be shocks to the system such as the recent collapse of oil prices which has put Mexico into the limelight once again. There are going to be spurts and pauses in world economic growth and new swings in commodity prices. The strategy will have to be reviewed and adjusted continuously. Getting to a position where most countries which have experienced problems will be able to operate their external finances normally again will take time and a sustained commitment. The time this will take and the problems that will arise are going to continue to create skepticism about the approach and questions about the manageability of the situation. It is worth addressing some of those questions and concerns here.

There are many who have argued that the whole situation is completely unmanageable, that the debt strategy is not working and that we should resort to drastic global measures to write the debt off and start again. These views are pressed during periodic moments of panic. They ignore the enormous progress that has been made to date particularly in reducing current account deficits. They also ignore the necessity for developing countries, even those which are carrying lighter external debt loads, to pursue adjustment efforts if they are to attract investment capital and grow. Indeed, massive debt write-offs likely would so affect lenders' confidence and the creditworthiness of debtor countries that these would be forced to make all the more stringent economic adjustments but without the help of external finance.

The time gained by efforts to date has also allowed banks to lessen the risks to their assets. The commercial banks in the creditor countries, both as a result of government direction and as a matter of prudence, began expanding their equity base and building loan-loss provisions on their outstanding loans after 1982. Practices differ from country to country and from bank to bank, but the effect has been to strengthen the position of the financial institutions and the system as a whole against possible defaults.

In Canada we have assisted this process by requiring the banks to set aside provisions of 10 per cent to 15 per cent of their lending to a list of 32 countries. Even in the United States, which is one of the few major countries not to have an official provisioning system, the banks have strengthened their capital and reserves. Overall, international banks' exposure in

*[Traduction]*

ministres qui ont assisté aux réunions du FMI et de la Banque mondiale ce printemps à Washington ont appuyé ce plan à l'unanimité. Certains aimeraient que les gouvernements augmentent leurs contributions ou leur aide, tandis que la plupart des pays débiteurs préconiseraient un plus grand nombre de concessions de la part des pays créanciers. En général, ce plan est cependant très bien perçu. J'ai souscrit au plan Baker lorsqu'il a été présenté à Séoul. J'ai d'ailleurs eu depuis plusieurs discussions animées à ce sujet avec les banquiers canadiens ainsi qu'avec M. Baker lui-même et d'autres ministres des Finances.

Le problème des pays lourdement endettés n'est pas prêt de se régler. Le système va continuer à être à la merci des moindres revirements, comme en témoigne le récent effondrement des prix du pétrole qui a encore une fois mis le Mexique à l'avant-scène. La croissance économique mondiale va continuer à fluctuer et le prix des marchandises connaître des bonds successifs. Il faudra constamment rajuster notre stratégie. Il faudra du temps et un engagement soutenu de notre part avant que la plupart des pays qui éprouvent actuellement des problèmes ne soient en mesure de gérer eux-mêmes leurs finances extérieures. Ce délai et les problèmes qui surgiront entre-temps continueront à soulever un certain scepticisme au sujet de la stratégie adoptée et des enjeux de cette situation. Il y a lieu d'aborder certains de ces enjeux ici.

Nombreux sont ceux qui croient que la situation est sans issue, que la stratégie adoptée à l'égard de la dette ne fonctionne pas et qu'il vaudrait mieux recourir à des mesures drastiques pour effacer la dette et recommencer à neuf. Ces commentaires sont surtout caractéristiques des moments de panique. Ils ne tiennent toutefois pas compte des énormes progrès qui ont été réalisés jusqu'ici, en particulier au chapitre de la réduction des déficits extérieurs courants. Ils font également fi de la nécessité, pour les pays en développement, même ceux dont la dette extérieure est relativement modeste, de poursuivre leurs efforts d'ajustement s'ils veulent attirer les investissements et stimuler leur croissance. En fait, l'effacement systématique de la dette pourrait affecter tellement la confiance des prêteurs et la crédibilité des pays débiteurs que ceux-ci pourraient être dans l'obligation de procéder seuls aux ajustements économiques les plus rigoureux sans aucune aide de l'extérieur.

Le temps gagné grâce aux efforts fournis jusqu'ici a également permis aux banques de diminuer les risques pris à l'égard de leur actif. Dès 1982, les banques commerciales des pays créanciers ont commencé, tant par prudence qu'en raison des directives gouvernementales, à accroître leur base de capitaux et à se constituer des provisions pour pertes à l'égard de leurs prêts en souffrance. Les pratiques diffèrent d'un pays à l'autre et d'une banque à l'autre, mais celles-ci ont toutes pour but de renforcer la position des institutions financières et de l'ensemble du système contre un éventuel manquement aux engagements pris.

Au Canada, nous avons facilité les choses en exigeant des banques qu'elles se constituent des réserves valant de 10 à 15 p. 100 de l'ensemble des prêts consentis à un groupe de 32 pays. Même aux États-Unis, qui est l'un des rares grands pays qui n'ait pas un système officiel de réserves, les banques ont augmenté leur capital et leurs réserves. En tout et pour tout,

## [Text]

heavily indebted countries has declined considerably as a proportion of their capital, reserves and loan-loss provisions. There is no question but that large strides have been made in shoring up the financial system to weather further problems.

Criticism of the strategy also tends to ignore the great diversity of the situation of developing countries. It is worth remembering that many developing countries, mainly in Asia and the Pacific, have largely escaped serious external debt problems. This is true, for example, for India and Pakistan which suffered significant debt problems in the 1960s. In the 1980s they have been able to achieve impressive economic growth rates without encountering external financing constraints.

Another criticism is the assertion that none of the heavily indebted countries has accepted the Baker Plan treatment. This is not true. The IMF and World Bank are collaborating on adjustment programs and have put in place a number of joint lending packages. Ecuador, Colombia, Chile and Uruguay are examples. No country appreciates being cited as a Baker Plan loan recipient, but this does not alter the fact that Baker-type loans are being made. More Bank-Fund packages are in late stages of negotiation right now. Since the adjustment programs are based on a structural, growth-oriented approach, they are harder to design and complete than simple demand restraint packages.

Many of those who have argued that the debt strategy has not worked also argue that it will never work, that the debtors are insolvent and no infusion of new liquidity can help. Again, I believe it is necessary to cite the progress made to date and the fact that overall debt servicing capacity is improving. Debt service, as a proportion of exports, has stabilized and is forecast to fall over the rest of the decade. The IMF projects declined in debt service ratios from 38 per cent in 1985 to 32 per cent in 1990 for the 15 most heavily indebted countries. These countries comfortably carried debt service ratios of 27 per cent to 28 per cent in the late 1970s. If growth in the industrial countries is stronger than the rather modest 3 per cent forecast for the remainder of the decade; if interest rates come down further; and if LDCs strengthen their capacity to export, debt servicing burdens will fall even faster.

In recent months, there has been increasing concern that the commercial banks are not fulfilling their part of the Baker Plan. The banks have expressed similar concerns about what governments are doing. At the spring interim committee, I was one of a number of ministers who argued in favour of a clearer statement of the role and responsibilities of creditor governments in co-ordinating the debt strategy and in supplying their share of new lending and debt rescheduling.

You can see from my speech and the communiqué that, besides the general support for the strategy, ministers reite-

## [Traduction]

les créances des banques internationales dans les pays lourdement endettés a diminué considérablement en proportion de leurs capitaux, de leurs provisions et de leurs réserves pour mauvaises créances. Nul doute que de grands efforts aient été déployés pour fortifier le système financier contre de nouveaux dangers.

Les critiques de cette stratégie ont aussi tendance à ignorer les situations différentes des pays en voie de développement. Rappelons qu'un grand nombre d'entre eux, surtout en Asie et dans le Pacifique, se sont déjà passablement dégagés de graves problèmes d'endettement extérieur. Tel est le cas, par exemple, de l'Inde et du Pakistan qui traversaient une période critique à cet égard dans les années 60. Dans les années 80, ils ont pu étonnamment redresser leurs taux de croissance économique sans de grosses difficultés financières extérieures.

D'autres critiques prétendent qu'aucun des pays lourdement endettés n'a accepté de se rendre au plan Baker. C'est faux. Le FMI et la banque mondiale travaillent conjointement à l'élaboration de programmes de redressement et ont constitué un bon nombre de prêts conjoints. L'Équateur, la Colombie, le Chili et l'Uruguay en sont des exemples. Aucun pays n'aime être cité comme bénéficiaire du plan Baker, mais il n'en reste pas moins que des prêts sont effectivement consentis dans le cadre de ce plan. D'autres programmes de financement bancaire en sont à leur dernier stade de négociation. Comme les programmes de redressement suivent une orientation structurelle axée sur la croissance, ils sont plus difficiles à concevoir et à finaliser que les simples plans de restriction de la demande.

Un grand nombre de ceux qui prétendent que la stratégie relative à la dette n'a pas fonctionné allèguent aussi qu'elle ne fonctionnera jamais, que les débiteurs sont insolvables et qu'aucun nouvel apport financier ne pourra les aider. Il faut une fois de plus se reporter aux progrès déjà accomplis et à l'amélioration que l'on peut constater dans le service de la dette en général. Par rapport aux exportations, le coût de ce service s'est stabilisé et devrait tomber proportionnellement au cours du reste de la décennie. Pour les projets du FMI, la proportion du service de la dette baissera de 38 p. 100 en 1985 à 32 p. 100 en 1990 dans les 15 pays les plus lourdement endettés. Ceux-ci se sont fort bien accommodés d'un taux de service de 27 p. 100 à 28 p. 100 à la fin des années 70. Si la croissance des pays industrialisés est plus forte que le modeste taux de 3 p. 100 prédit pour le reste de la décennie, si les taux d'intérêt baissent encore et si les pays en voie de développement réussissent à intensifier leurs exportations, le fardeau de la dette pèsera encore moins sur les pays endettés.

Ces derniers mois, on a craint de plus en plus que les banques commerciales ne jouaient pas le rôle que leur impartissait le plan Baker. Les banques, elles, craignaient tout autant de la part des gouvernements. Lors de la réunion du Comité intérimaire au printemps, j'ai, avec d'autres ministres, soutenu qu'il était nécessaire de définir plus clairement le rôle et les responsabilités des gouvernements créanciers dans leurs efforts de coordination de la stratégie de la dette et dans leur participation à un nouveau rééchelonnement des prêts et de la dette.

Vous pouvez constater d'après mon discours et le communiqué qu'en plus de leur appui général à la stratégie, les minis-



*[Text]*

rated their intention to reschedule official debt through the Paris Club and to co-operate in lifting restrictions on export credit cover when appropriate. Governments also emphasized the importance of adequate financial resources being made available to the international institutions when these became necessary.

At present, both the Fund and the World Bank have adequate resources to operate. However, I share the view of many Ministers of Finance that an announcement of negotiations on a new general capital increase for the World Bank would do much to reassure private lenders that governments are prepared to play an increased role. I hope a consensus on GCI negotiations can be reached within the next year once negotiations on the eighth replenishment of IDA, the World Bank's facility for the poorest countries, are completed.

On the commercial banks' side, problems still clearly exist. New lending by banks last year was virtually at a standstill. This is worrisome. The need to protect their existing exposures gives the banks a clear interest in seeing that the policy adjustment efforts of LDCs are sustained and their debt servicing capacity is increased. These efforts require financial support which only the banks and private investors can provide.

Discussions are proceeding on a number of fronts to improve co-operation and equitable burden-sharing among banks to assess the impact of various different supervisory and prudential systems and to examine innovative financial devices. More work needs to be done in this area and in expanding the flow of information.

Above all, the banks will have to be shown that the heavily indebted countries are pursuing growth-oriented adjustment programs that will make their external debt loads more manageable. The risk in the interim is that these countries, short of adequate flows of external finance, will find it too difficult politically to persist with good policies. My fear is that the banks, in pursuing separately their individual interests, may harm their general interests.

I should make it clear now that I have been among the more activist finance ministers in pursuing the debt strategy and recognizing the responsibilities of creditor governments and their international institutions. However, I am resolutely opposed to any suggestion that governments should guarantee or otherwise relieve private banks of their exposure in the developing countries. Not only are the sums involved clearly beyond the capacity of governments' finance, but, even more importantly, intervention by governments would remove market disciplines on existing exposures and market incentives for new lending.

*[Traduction]*

tres ont réitéré leur intention de rééchelonner la dette officielle par le truchement du Club de Paris et de coopérer en levant les restrictions sur la garantie des crédits à l'exportation, au besoin. Les gouvernements ont aussi insisté sur l'importance qu'il y a d'accorder des ressources financières suffisantes aux institutions internationales s'il le fallait.

À l'heure actuelle, le Fonds et la Banque mondiale disposent tous deux de ressources suffisantes. Toutefois, je pense, comme un grand nombre de ministres des Finances, que si l'on annonçait que des négociations auront lieu en vue d'accroître une nouvelle fois le capital de la Banque mondiale, on rassurerait énormément les prêteurs privés sur le fait que les gouvernements sont disposés à jouer un rôle accru. J'espère que les négociations sur l'augmentation générale de capital déboucheront d'ici l'an prochain sur un consensus une fois que les négociations sur le huitième renflouement de l'IDA, l'institution de la Banque mondiale consacrée aux pays les plus pauvres, seront terminées.

Du côté des banques commerciales, des problèmes se posent nettement encore. Les banques n'ont pratiquement accordé aucun nouveau prêt l'an dernier, ce qui est inquiétant. Comme elles doivent protéger les fonds qu'elles ont déjà investis, elles veulent, bien sûr, que les efforts de redressement politique des pays en développement soient soutenus et que leur capacité de servir leur dette augmente. Ces efforts exigent un appui financier que seules les banques et les investisseurs privés peuvent fournir.

On discute dans plusieurs forums, les façons d'améliorer la collaboration et de partager plus équitablement le fardeau entre les banques, d'évaluer l'incidence des différents moyens de surveillance et de prudence et d'examiner les nouveaux mécanismes financiers. Il faudra déployer beaucoup plus d'efforts dans ces domaines et aussi pour intensifier les échanges d'informations.

Par-dessus tout, il faudra prouver aux banques que les pays lourdement endettés mettent en œuvre des programmes de redressement axés sur la croissance, qui leur permettront de mieux administrer leur dette extérieure. Il est toutefois risqué qu'entre-temps ces pays, faute d'aide financière suffisante de l'extérieur, jugent qu'il est trop difficile d'un point de vue politique de continuer à appliquer ces bonnes mesures. Je crains personnellement que les banques, en recherchant séparément leur intérêt individuel, puissent nuire à leur intérêt général.

Permettez-moi de préciser que je suis l'un des ministres des Finances qui a défendu avec le plus d'acharnement la stratégie de la dette et qui a reconnu les responsabilités des gouvernements créanciers et celles de leurs institutions internationales. Toutefois, je m'oppose résolument à ce que les gouvernements garantissent ou dégagent d'une façon ou d'une autre les banques privées qui ont des intérêts dans les pays en voie de développement. Non seulement les sommes en cause dépassent nettement les capacités financières des gouvernements, mais, qui plus est, une intervention de la part des gouvernements irait à l'encontre des disciplines du marché quant aux participations actuelles, et n'encouragerait pas le marché à accorder de nouveaux prêts.



## [Text]

I have spoken at some length about the debt problem as it relates to the larger market borrowing debtors. The debt strategy also applies to the poorer countries which, for the most part, do not have large or any commercial debts. For these countries the need to adjust and adopt outward-looking, growth-oriented policies is just as important as for major debtors.

With this in mind, the IMF has just established a structural adjustment facility which will provide concessional financial assistance for countries undertaking medium-term adjustment. The Fund and Bank are also co-operating much more closely on implementing packages financed from this facility and regular standbys on the Fund side, and from IDA and regular World Bank resources. The World Bank IDA replenishment now under negotiation will include a substantial proportion of funds earmarked for adjustment programs. If Canada's position in the negotiations succeeds, about 25 per cent of a \$12 billion replenishment will be devoted to this type of lending.

Finally, all aid donors working through their bilateral programs will be attempting to co-operate to ensure their aid projects and loans are made in support of these adjustment efforts. Canada's recent announcement at the UN of a partial moratorium on debt repayments from African countries which undertake adjustment efforts is an example of such support. It is important to note that the Canadian moratorium applies only to official development assistance indebtedness and not to loans of a commercial character such as those owed to the Export Development Corporation or the Canadian Wheat Board.

Mr. Chairman, I have spoken at some length about how I see the debt situation. It is clear that we have some way to go to find a final solution and there will continue to be problems along the way. The international community, though, has clearly given its commitment to working the problem through in a way that avoids panic, financial collapse or any other "worst-case scenario." I believe we are on the right track.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister, for what has been a comprehensive and complete opening statement. I would call upon Senator Hicks to proceed.

**Senator Hicks:** Thank you, Mr. Minister, for your statement, which the Chairman has described as being comprehensive and it is, indeed. It is also more optimistic than perhaps I expected from you, which is encouraging.

I take it from what you have said that you personally feel that the Baker proposals, or however you want to refer to them, are a good set of proposals to assist the lenders, borrowers, international monetary institutions and commercial banks to solve this problem. Does the Government of Canada officially take the same attitude towards the Baker proposals?

**Mr. Wilson:** I do not quite follow your question, senator. I am not speaking personally; I am speaking on behalf of the Government of Canada when I speak in support of the Baker initiative.

## [Traduction]

J'ai abondamment parlé du problème de la dette en ce qui concerne les principaux débiteurs, mais la stratégie de la dette s'applique également aux pays les plus pauvres qui, pour la plupart, n'ont pas de dettes considérables ou de dettes commerciales. Pour ces pays, la nécessité de se redresser et d'adopter des mesures progressistes, axées sur la croissance est tout aussi grande que pour les gros débiteurs.

Cela dit, le FMI n'a fait qu'établir un mécanisme de redressement structurel qui accorde une aide financière à des conditions de faveur aux pays qui entreprennent un redressement à moyen terme. Le Fonds et la Banque coopèrent également de façon plus étroite pour concevoir des programmes financés par cette institution et des marges de crédit par le Fonds, l'IDA et la Banque mondiale. Le renflouement de l'IDA par la Banque mondiale, qui est maintenant en cours de négociation, comportera une proportion considérable de fonds qui seront consacrés à des programmes de redressement. Si le Canada réussit à faire valoir sa position au cours des négociations, environ 25 p. 100 des 12 milliards de dollars de renflouement seront consacrés à ce genre de prêt.

Enfin, tous les donateurs, par le truchement de leurs programmes bilatéraux, essaieront de collaborer pour faire en sorte que leurs projets d'aide et leurs prêts servent effectivement la cause du redressement. À titre d'exemple, on peut citer la récente déclaration du Canada aux Nations-Unies où il s'engageait à offrir un moratoire partiel sur les remboursements de la dette des pays africains qui font des efforts de redressement. Notons que le moratoire canadien ne vise que l'endettement en vue du développement officiel et non les prêts à caractère commercial comme ceux qui sont consentis par la Société de développement des exportations ou la Commission canadienne du blé.

Monsieur le président, je vous ai longuement entretenu de ma perception de la situation de la dette. Évidemment, nous n'avons pas encore trouvé de solutions définitives et nous aurons encore beaucoup de problèmes à régler. La communauté internationale, toutefois, a nettement manifesté son intention de s'attaquer aux problèmes en évitant la panique, les faillites financières ou toute aggravation de la situation. Je crois que nous sommes sur la bonne voie.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre, pour cet exposé clair et complet. La parole est au sénateur Hicks.

**Le sénateur Hicks:** Merci, monsieur le ministre, pour votre exposé que le président a qualifié de complet et il l'est, en effet. Il s'en dégage une note optimiste à laquelle je ne m'attendais pas, ce qui est encourageant.

Vous avez dit, je crois, que les propositions Baker, ou quel que soit le nom que vous leur donniez, sont propres à aider les prêteurs, les emprunteurs, les institutions financières internationales et les banques commerciales, à résoudre ce problème. L'attitude officielle du gouvernement canadien est-elle la même à cet égard?

**M. Wilson:** Je ne saisis pas très bien ce que vous entendez par là, sénateur. Car je ne parle pas en mon nom personnel mais en celui du gouvernement du Canada, quand je me dis en faveur du plan Baker.

[Text]

**Senator Hicks:** The Government of Canada, then, is supportive of the Baker plan?

**Mr. Wilson:** That is correct.

**Senator Hicks:** Do you feel that it has been rather slow in getting under way?

**Mr. Wilson:** I do not think so. As I indicated in my remarks, there have already been put together some loans that follow the broad approach that is set out in the Baker initiative. I think the principal element of that initiative is that it provides a co-ordinating framework whereby the creditor countries, the banks and the international financial institutions can work together with a common set of objectives. Those are set out clearly in the Baker initiative. As I indicated, we are not going to see a lot of publicity saying that X country has entered into a Baker type loan. That is, I think, very difficult politically for the creditor or for the debtor country. But it is clear that there is a renewed sense of confidence and of co-operation as a result of Secretary Baker's statements in Seoul and the follow-up that has occurred since then.

**Senator Hicks:** We spoke about this subject with the officials of both the World Bank and the International Monetary Fund. Among them there were those who felt that the arrangements were proceeding rather too slowly, and there was some suggestion that there ought to be some kind of a lead manager to give impetus to or accelerate the effectiveness of the Baker proposals. Do you think this is possible?

**Mr. Wilson:** I think we have a lead manager.

**Senator Hicks:** Who do you think it is, then?

**Mr. Wilson:** I think that the IMF in an institutional sense is serving that function and is working very closely with the World Bank. If the people who made that statement are looking for a lead manager in the commercial banks, I do not think that is realistic because I think each individual debtor nation has a banking syndicate that has a lead manager. I do not think that that lead manager is going to allow himself to be displaced by one over-all lead manager on a worldwide basis.

**Senator Hicks:** The officials of the International Monetary Fund itself felt hesitant about allowing themselves to assume the role of lead manager because of the unpopularity which they enjoyed, or did not enjoy, particularly in some of the Latin American countries. They felt that to have a higher profile in that capacity might turn out to be counterproductive. It seems to me that they were trying to get around performing this role themselves.

**Mr. Wilson:** There is no doubt that the IMF is not the favourite institution in some of the Latin American countries because it has been the focal point of agreements which have led to some difficult policy adjustments in those countries. I suppose that Peru is the example of the highest profile, where anything associated with the IMF is very difficult to sell domestically.

**Senator Hicks:** The same holds true for Brazil.

**Mr. Wilson:** Brazil, I would agree with you, is in the same category from the standpoint of its attitude towards the IMF. Brazil is making some progress, however, as you are aware.

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Le gouvernement du Canada appuie donc le plan Baker?

**M. Wilson:** En effet.

**Le sénateur Hicks:** Trouvez-vous qu'il a été plutôt long à démarrer?

**M. Wilson:** Non. Comme je l'ai observé plus tôt, des prêts ont déjà été constitués selon l'orientation générale du plan Baker. Je crois que le principal élément de cette initiative est de prévoir un cadre ordonné qui permette aux pays créditeurs, aux banques et aux institutions financières internationales de collaborer à la réalisation d'objectifs communs. Ces objectifs sont exposés clairement dans le plan Baker. Sans doute, nous ne verrons pas beaucoup de publicité au sujet des pays X ou Y qui contractent des prêts du genre que préconise le plan en question. Ce serait politiquement difficile, tant pour le pays débiteur que pour le pays créancier. Mais il est clair qu'il y a un renouveau de confiance et de collaboration, après les déclarations faites à Séoul par le secrétaire Baker et des mesures qui leur ont donné suite depuis.

**Le sénateur Hicks:** Nous nous sommes entretenus à ce sujet avec les hauts fonctionnaires de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Certains trouvaient que la mise en train ne faisait pas assez vite et on a dit qu'il fallait un directeur pour accélérer la réalisation des propositions Baker. Croyez-vous que c'est possible?

**M. Wilson:** Je crois que nous avons un directeur.

**Le sénateur Hicks:** Qui?

**M. Wilson:** Du point de vue institutionnel, le FMI travaille à cette fin en étroite collaboration avec la Banque mondiale. Si ceux qui ont dit cela veulent engager un directeur auprès des banques commerciales, leur idée n'est pas pratique, car chaque pays débiteur a un syndicat bancaire, qui est doté d'un directeur qui ne se laissera pas supplanter par un autre de niveau international.

**Le sénateur Hicks:** Les représentants du Fonds monétaire international hésitaient eux-mêmes à assumer ce rôle de gestion, à cause de leur impopularité ou de leur manque de popularité plus particulièrement dans certains pays de l'Amérique latine. Ils estimaient qu'en se projetant de ce fait au premier plan, ils se feraient encore mal voir. Ils s'efforcent de ne pas jouer ce rôle eux-mêmes.

**M. Wilson:** Il est évident que le FMI n'est pas l'institution favorite de certains pays de l'Amérique latine, où elle a été partie à des accords qui ont obligé ces pays à prendre des mesures d'ajustement pénibles. Je suppose que le Pérou est le pays où le FMI aurait le plus de difficultés à se faire admettre.

**Le sénateur Hicks:** Il en est de même du Brésil.

**M. Wilson:** Je conviens avec vous que le Brésil affiche la même attitude envers le FMI. Toutefois, vous n'ignorez pas que ce pays marque des progrès. Mais le fait que ces deux ins-



*[Text]*

But the fact that those two institutions may not want to take a high profile still does not take away from the need for them to work very closely together to provide that co-ordination, to bring in the commercial banks and to try to act as the co-ordinator in the development of an adjustment plan of policy shift that would support additional financing. Certainly the Government of Canada is aware, through our participation in those important organizations, that other countries are giving a good deal of encouragement to the bank and the fund in ensuring that they have the political support or the encouragement from the shareholder governments to operate in that fashion.

**Senator Hicks:** I think I can infer from what you have said—although I will give you a chance to qualify it or differ from my understanding, if necessary—that the Government of Canada would react favourably to a requirement for increased capital in both these agencies as and when they have to go to their shareholders for more money.

**Mr. Wilson:** Yes. I think the more pressing need or the earlier need would be the World Bank. We have indicated, as I said in my statement, our interest in seeing this process proceed. If we had a priority between IDA and the World Bank, we would like to see IDA and the eighth replenishment take place, to get that behind us and then to proceed with the general capital increase for the World Bank. The World Bank is not in need of funds today. It can handle its lending programs with its current capital position, but we can see that in time, if the proposals set forward by Secretary Baker get into lending activity it will need additional capital, and we would support that need as a country.

**Senator Hicks:** That is reassuring. We were also told, though, that the time required to get the necessary approvals and to turn them into increased funds for these two agencies is great, as much as two years or more. While the World Bank does not need increased funds at the present time, I think that most people would contemplate that if the Baker proposals are to be pursued and implemented it will need additional funds within two to three years.

**Mr. Wilson:** As I indicated in my remarks, our preference would be to see these discussions proceed. Work is under way at the bank right now to put some parameters around their requirements within that time frame. Because this work is going on, it is giving shareholder countries some sense of what their requirements might be in support of the bank. One other point I would like to underscore is that there is a greater urgency with the IDA replenishment. If we had our druthers, we would like to get that replenishment behind us before we move to the World Bank.

**Senator Hicks:** Do you see the United States as a road block in this process, particularly in view of the short-term and the upcoming elections and in view of the somewhat longer term of the Gramm-Rudman proposals which are getting so much attention from American congressmen?

**Mr. Wilson:** I would put more emphasis on your second point than on the first point. Considering the support which all countries, not just the United States, have given to the Baker proposals, which involve a greater degree of financing from the

*[Traduction]*

titutions refusent d'intervenir ne change rien au besoin où elles se trouvent de collaborer étroitement en vue d'assurer la coordination de ces mesures, d'y intéresser les banques commerciales et de jouer un rôle de coordination, dans l'élaboration d'un plan de rajustement propre à justifier un plus ample financement. Le gouvernement du Canada, par sa participation à ces deux importants organismes, est bien sûr au courant que d'autres pays encouragent beaucoup la Banque et le Fonds à obtenir l'appui des gouvernements membres ou l'encouragement politique nécessaire pour opérer de la sorte.

**Le sénateur Hicks:** D'où je peux conclure—mais je vous donnerai au besoin, l'occasion de préciser votre pensée ou de différer d'opinion—que le gouvernement du Canada verrait d'un œil favorable l'augmentation des capitaux mis à la disposition de ces deux agences, lorsqu'elles s'adresseront aux pays-membres pour en obtenir des fonds supplémentaires.

**M. Wilson:** Oui. Comme je l'ai dit dans ma déclaration c'est la Banque mondiale qui éprouve le besoin le plus pressant. S'il nous fallait établir une priorité entre l'IDA et la Banque mondiale, nous aimerions assister à un huitième renflouement de la caisse de l'IDA, pour ensuite augmenter l'actif général de la Banque mondiale. La Banque mondiale n'a pas besoin de fonds pour le moment. Elle peut assurer ses prêts actuels au moyen du capital dont elle dispose. Mais nous pouvons cependant prévoir que, si les propositions faites par le secrétaire Baker se traduisent en prêts, la Banque mondiale aura besoin de capitaux supplémentaires dont le Canada appuie l'allocation éventuelle.

**Le sénateur Hicks:** Voilà qui est rassurant. On nous a dit cependant qu'il faut un temps considérable pour obtenir les autorisations et accorder à ces deux agences les capitaux supplémentaires nécessaires, et que cela prend parfois deux ans ou plus. Même si la Banque mondiale n'a pas besoin d'augmenter ses fonds pour le moment, elle en aura besoin d'ici deux ou trois ans, si les propositions Baker se concrétisent.

**M. Wilson:** Nous préférierions, je l'ai dit dans mes remarques, que les discussions se poursuivent. En ce moment, la banque est en train d'établir certains paramètres par rapport à ses besoins, tout en tenant compte de ce délai. Parce que ce travail est en train de se faire, il donne aux pays membres une idée de l'aide qu'ils seront appelés à accorder à la banque. Je tiens à vous signaler en outre que l'IDA éprouve un besoin plus urgent de capitaux. Nous préférierions renflouer l'IDA avant de nous occuper de la Banque mondiale.

**Le sénateur Hicks:** Croyez-vous que les États-Unis feront obstacle à ce processus, surtout dans l'immédiat, étant donné que les élections approchent et que les propositions Gramm-Rudman, qui attirent tellement l'attention des membres du congrès américain, auront un effet à long terme?

**M. Wilson:** J'insisterais sur votre second point plutôt que sur le premier. Considérant l'appui que tous les pays, et non seulement les États-Unis, accordent aux propositions Baker, qui impliquent un plus ample financement de la part de la Banque



[Text]

World Bank, implicit in that position is support for a capital increase when the capital increase can be shown to be necessary.

**Senator Hicks:** Could you say a word about the write off of some \$700 million of debt which you said were ODA obligations only to the countries of Africa. Did it apply to all our ODA lendings in Africa or only to those selected countries and, if only to selected countries, what were the criteria?

**Mr. Wilson:** The Minister for External Relations, the Honorable Monique Vézina, made an announcement in this regard at the recent UN meeting on the problems of the African countries. What we have said is that if countries can demonstrate a political will to enter into some policy adjustment, our criteria would not be as stringent as it is for other more industrialized countries. If these African countries can show a willingness to enter into an adjustment program, they will be rewarded, if you will, through this incentive where we are prepared to forgive debt for a certain period of time.

**Senator Hicks:** Is it forgiveness of debt or is it a moratorium? You used the term "moratorium" in your brief.

**Mr. Wilson:** I will ask Mr. Coleman to check me on this so I do not leave you with incorrect information. It is for a period of time. It is not forever. As long as they hold to these adjustment programs, we will forgive the debt.

**Senator Hicks:** Forgive the debt or forgive the interest and leave the debt on the books to be repaid at some future time?

**Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch, Department of Finance:** It is a moratorium. The debt is left on the books but payments due in the 15-year period we referred to would not be collected. I suppose it leaves open—

**Senator Hicks:** And the interest on those payments would be forgiven?

**Mr. Coleman:** The interest and the principal.

**Mr. Wilson:** During that period.

**Mr. Coleman:** During the 15 year moratorium.

**Senator Hicks:** What is it likely to be? Are we talking about two years or 20 years?

**Mr. Coleman:** We spoke about \$700 million being owed over the next 15 years and about dealing with it in five year stages.

**Senator Hicks:** So this could apply to any of the African countries who can give the necessary assurances or paint the necessary picture of a likely restructuring of their economies?

**Mr. Wilson:** They are below a certain level of income.

**Mr. Coleman:** We are applying it to all the sub-Saharan African countries. Some of those countries, the ones that we call the least developed, were already the object of debt forgiveness by Canada in the late 1970s. What we are talking

[Traduction]

mondiale, il en résulte, implicitement, un appui pour une augmentation des capitaux, lorsqu'il est démontré que cette augmentation est nécessaire.

**Le sénateur Hicks:** Pouvez-vous nous dire un mot au sujet de l'amortissement des quelques 700 millions de dollars qui, dites-vous, constituaient une obligation de l'APD uniquement envers les pays d'Afrique. Cet amortissement s'appliquait-il à tous les prêts de l'APD en Afrique, ou seulement à ceux qui ont été consentis à des pays choisis et, dans ce cas, quelles en étaient les conditions?

**M. Wilson:** Le ministre des Relations extérieures, l'honorable Monique Vézina, a fait une déclaration à ce propos, lors de la récente réunion de l'ONU sur les problèmes des pays africains. Elle a dit que, si les pays peuvent démontrer une volonté politique d'effectuer quelques rajustements, les conditions que nous leur poserions ne seraient pas aussi rigoureuses que celles que nous imposons à d'autres pays plus industrialisés. Si ces pays africains peuvent démontrer qu'ils sont consentants à participer à un programme de rajustement, ils seront, si l'on peut employer le mot, récompensés, du fait que nous sommes disposés à remettre à plus tard cette dette.

**Le sénateur Hicks:** Est-ce une remise de la dette ou un moratoire? Dans votre mémoire, vous dites «moratoire».

**M. Wilson:** Je demanderai à M. Coleman de vérifier cela, car je ne voudrais pas vous donner de faux renseignements. C'est pour un laps de temps. Ce n'est pas indéfiniment. Nous oublierons la dette, pourvu qu'ils s'en tiennent à ces programmes de rajustement.

**Le sénateur Hicks:** S'agit-il d'une remise de la dette ou de remettre l'intérêt tout en gardant la dette dans les livres, pour la rembourser plus tard?

**M. John Coleman, Direction du commerce international et de la finance, ministère des Finances:** Il s'agit d'un moratoire. La dette demeure, mais les versements à faire au cours de la période de 15 ans que nous avons mentionnée ne seront pas perçus. Je suppose que de cette façon...

**Le sénateur Hicks:** Et l'intérêt sur ces versements serait remis?

**M. Coleman:** L'intérêt et le principal.

**M. Wilson:** Au cours de cette période.

**M. Coleman:** Au cours de ce moratoire de 15 ans.

**Le sénateur Hicks:** Quelle pourrait être la durée: deux ans ou vingt ans?

**M. Coleman:** Nous avons dit que la somme de 700 millions de dollars était due au cours des 15 prochaines années et que nous la traiterions en étapes de cinq ans.

**Le sénateur Hicks:** Ces conditions pourraient donc s'appliquer à tout pays africain qui fournirait les garanties nécessaires quant à la restructuration de son économie?

**M. Wilson:** Elles sont en-deçà d'un certain niveau de revenu.

**M. Coleman:** Nous appliquons ces conditions à tous les pays de l'Afrique sub-saharienne. Certains d'entre eux, que nous appelons les moins développés, avaient déjà fait l'objet d'une remise de dette par le Canada, à la fin des années 70. Mais il

[Text]

about now are somewhat higher income sub-Saharan African countries where we continue to make development assistance loans as opposed to grants and where development assistance debt continues to be incurred.

**The Chairman:** Are these development loans the type which when first granted are for a very long period anyway—50 years or something like that?

**Mr. Coleman:** Yes.

**The Chairman:** So if you allow even for the most modest level of inflation, they really work themselves down to almost nothing before they are due for repayment anyway.

**Mr. Coleman:** That is correct.

**The Chairman:** I am not trying to be facetious. I am merely putting it in layman's terms. So you are now forgiving interest on that amount for 15 years? The gentleman sitting on your right is shaking his head in the negative.

**Mr. Coleman:** I should say that in most cases no interest was applied to those loans.

**The Chairman:** There was no interest applied in the first place?

**Mr. Coleman:** The terms were zero interest rate, a 10 year-grace period and a 50-year repayment schedule.

**The Chairman:** So, the loans, in the first place, were the closest thing one could get to grants?

**Mr. Coleman:** Very close.

**The Chairman:** So, putting them off for another 15 years, or whatever you might do, is simply confirming the original intent?

**Mr. Coleman:** I think that is a fair inference, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I am not trying to put those words directly into your mouth because you are trying to be precise.

**Mr. Coleman:** The amounts are not enormous but can be fairly significant for the country's concerned.

**The Chairman:** Yes, \$700 million is a great deal of money if you multiply it by 10 and apply it to the United States.

**Mr. Coleman:** And, naturally, Mr. Chairman, we are hoping that other countries will follow suit.

**The Chairman:** Of course this, being confined to Africa, is particularly appropriate because a witness who appeared before the committee has said that African debt should be looked at as an aid problem and not a debt problem.

**Mr. Wilson:** Which is one of the key reasons our ODA will be in the form of a grant in the future rather than in the form of concessional loans.

**The Chairman:** I see. I did not know that.

**Mr. Wilson:** That was part of the same announcement.

[Traduction]

s'agit ici des pays africains sub-sahariens à revenu un peu plus élevé, auxquels nous continuons d'accorder des prêts en vue du développement, au lieu de subventions, et qui continuent donc à contracter des dettes en vue de cette aide au développement.

**Le président:** Ces prêts pour le développement sont-ils tout d'abord accordés pour une longue période disons de 50 ans, ou quelque chose de ce genre?

**M. Coleman:** Oui.

**Le président:** Donc, si l'on tient compte d'un niveau d'inflation si modeste soit-il, les emprunts sont réduits à pratiquement zéro avant qu'ils deviennent échus pour le remboursement.

**M. Coleman:** C'est exact.

**Le président:** Je n'essaie pas de faire de facétie. Je m'exprime tout simplement dans des termes ordinaires. Vous remettez donc l'intérêt couru sur ce montant pendant 15 années? La personne assise à votre droite secoue la tête en dénégation.

**M. Coleman:** Je devrais dire que, dans la plupart des cas, aucun intérêt n'a été imputé à ces prêts.

**Le président:** Aucun intérêt n'a été initialement imputé?

**M. Coleman:** Le taux d'intérêt était de zéro, les délais de grâce de 10 ans et le remboursement réparti sur 50 années.

**Le président:** De sorte que ces prêts étaient ce qui se rapprochait le plus d'une subvention?

**M. Coleman:** En effet.

**Le président:** De sorte qu'en les différant encore de 15 années, ou quel que soit le chiffre que vous fixiez, vous ne faites que confirmer l'intention originale?

**M. Coleman:** Je crois que c'est là une juste interprétation, monsieur le président.

**Le président:** Je n'essaie pas de vous imputer mes paroles; vous essayez d'être précis.

**M. Coleman:** Ces montants ne sont pas énormes mais ils peuvent amener le pays à s'en préoccuper appréciablement.

**Le président:** Oui, 700 millions de dollars est une somme importante; il ne peut, pour s'en persuader, que la multiplier par 10 et l'appliquer aux États-Unis.

**M. Coleman:** Et, naturellement, monsieur le président, nous espérons que d'autres pays enboîteront le pas.

**Le président:** Et ceci étant, bien sûr, limité à l'Afrique, c'est particulièrement indiqué; car un témoin qui a comparu devant le Comité a dit que la dette africaine devait être considérée comme un problème en matière d'aide et non d'endettement.

**M. Wilson:** Ce qui est l'une des principales raisons pour lesquelles à l'avenir notre APD se fera sous forme de subventions plutôt que des prêts de faveur.

**Le président:** Je vois. Je l'ignorais.

**M. Wilson:** Ce détail faisait partie de la déclaration du ministre dont nous parlions tout à l'heure.



[Text]

**The Chairman:** That makes sense because it was being done with mirrors before. With that, I call upon Senator Murray.

**Senator Murray:** Mr. Minister, I should like to go back to these packages that are being put together for a number of countries. You called them "Baker-type loans" I take it the commercial banks are not involved in those, are they?

**Mr. Wilson:** Yes, they are.

**Senator Murray:** Is it your statement that they are putting in new money; that is to say, money over and above the amount of money that the countries would require to service the debt that they already owe to those banks?

**Mr. Wilson:** I think it would be both. In some cases it is new money; in some cases it is an extension of the term on maturing debt. But the Baker Plan envisages the commercial banks and the international financial institutions, principally the World Bank but also the Regional Development Banks as well, in co-operating to support countries to provide funds that will hopefully lead to a more growth-oriented approach in the economic development of the countries.

**Senator Murray:** To your knowledge, are the Canadian banks involved in any of those packages?

**Mr. Wilson:** I cannot be specific on that, but the Canadian banks have certainly borne their fair share of the lending activities. They hold about 10 per cent of the total debt outstanding, and that, in relation to Canada's size, is proportionately higher than that held by the U.S. banks.

**Senator Murray:** You point out, however, that new lending by banks last year was virtually at a standstill.

**Mr. Wilson:** Net new lending. There is no net new money, but there is new money to go out to replace maturing debt, and that has been coming down over a period of time. I think it was this pattern that was one of the principal catalysts in the decision by the United States to take this more aggressive approach.

**Senator Murray:** Do you think that the Canadian banks will be willing to join in these initiatives in the absence of any government guarantees or participation?

**Mr. Wilson:** The meetings I have had with the Canadian bank officials—I personally have held meetings with them as have officials from the department—give me every reason to believe that they will play their proportionate role in meeting the requirements of these countries. Obviously, they will approach each country as an individual lender. They will follow the case-by-case approach that has been followed. They will judge their actions accordingly. The banks have indicated to me that in the right circumstances they would be participating.

**Senator Murray:** I would have inferred from your statement this evening that you see those three elements of the Baker

[Traduction]

**Le président:** Rien de plus sensé car auparavant, on utilisait une méthode indirecte. Sur ce, je cède la parole au sénateur Murray.

**Le sénateur Murray:** Monsieur le ministre, j'aimerais revenir à ces arrangements prévus pour un certain nombre de pays. Vous les avez appelés «prêts du type Baker». Si je comprends bien, les banques commerciales n'y participent pas?

**M. Wilson:** Si, elles y participent.

**Le sénateur Murray:** S'agit-il de nouveaux capitaux; c'est-à-dire que vous ajoutez un supplément aux sommes dont les pays auraient besoin pour assurer le service de leurs dettes antérieures envers ces banques?

**M. Wilson:** Il s'agirait, je crois, de l'un et de l'autre. Dans certains cas, ce sont de nouveaux capitaux; dans certains autres cas, il s'agit d'un rééchelonnement des dettes venant à échéance. Mais le plan Baker envisage la participation des banques commerciales et des institutions financières internationales, tout particulièrement la Banque mondiale, ainsi que des banques d'expansion régionale, dans cette collaboration visant à aider des pays en leur accordant des fonds qui, on l'espère, entraîneront une approche plus orientée vers l'expansion dans le cadre du développement économique desdits pays.

**Le sénateur Murray:** Savez-vous si les banques du Canada participent à certains de ces arrangements?

**M. Wilson:** Je ne saurais l'affirmer; mais les banques du Canada ont sûrement assumé leur part du fardeau des prêts. Elles détiennent environ 10 p. 100 de la dette totale en souffrance et, en rapport avec l'importance du Canada, ce taux est proportionnellement plus élevé que celui des banques américaines.

**Le sénateur Murray:** Vous signalez toutefois que, l'an passé, les banques n'avaient virtuellement pas accordé de nouveaux prêts.

**M. Wilson:** Il s'agit de nouveaux montants nets. Il n'y a pas de nouveaux montants nets, mais il y a de nouvelles sommes qui remplacent les dettes venant à échéance dont le montant diminue depuis quelque temps déjà. Je crois que c'est cette situation qui a agi comme un des principaux catalyseurs dans la décision des États-Unis de prendre une attitude plus agressive dans ce domaine.

**Le sénateur Murray:** Croyez-vous que les banques du Canada accepteront d'adopter ces initiatives, en l'absence de toute garantie ou de toute participation du gouvernement?

**M. Wilson:** Les réunions que j'ai eues avec les fonctionnaires supérieurs des banques canadiennes—je me suis personnellement réuni avec eux tout comme les hauts-fonctionnaires du ministère—me donnent tout lieu de croire qu'ils sont prêts à assumer leur part pour satisfaire aux exigences de ces pays. Manifestement, chaque pays sera traité individuellement. Les banques continueront d'étudier chaque cas selon son mérite. Elles jugeront du comportement des créanciers en conséquence. Les banques m'ont confié que, si les circonstances étaient favorables, elles participeraient à cette initiative.

**Le sénateur Murray:** Il me semble, d'après la déclaration que vous avez faite ce soir, que vous vous attendez à ce que ces



[Text]

Plan taking place in a certain sequence—for example, this restructuring needed by the debtor countries, then the increased activity of the World Bank and the multilateral development banks and the IMF for the structural adjustment of those countries, then, finally, the commercial banks coming into the picture with their 2.5 to 3.5 annual increase in lending. Is that fair?

**Mr. Wilson:** I do not see it as a sequence so much as it is all part of a co-ordinated effort. The commercial banks are going to be interested in what the adjustment program is of the debtor country. They will want to know what role the World Bank and the IMF play in this. It is all a co-ordinated effort under that umbrella, if you will, that the Baker initiative envisages.

**Senator Murray:** Do you see them coming forward satisfactorily now since the Baker initiative was announced?

**Mr. Wilson:** I do not know the details. Perhaps Mr. Coleman can comment on the specific details relating to individual loans, but the bankers themselves have indicated that if the conditions are right they will participate.

If you go back to the performance of the Canadian banks themselves during the year or so leading up to the announcement of the Baker initiative, you will see that—and Mr. Coleman can verify this—the loans outstanding to the LDC debtor countries increased somewhat higher than the 2.5 to 3.5 per cent range that Secretary Baker had projected.

**Senator Hicks:** From Canadian banks or all commercial banks?

**Mr. Wilson:** No, no, that is for the Canadian banks. The Canadian banks were somewhat in excess of the 3 per cent. I do not have the precise number; I am saying that as an indication that they are participants. I expect they will continue to be participants provided the conditions are right.

**Senator Bosa:** Was that just to cover the interest due to them?

**Mr. Wilson:** In some cases it would have involved what they call involuntary lending; in some cases it would have involved voluntary lending.

**Senator Murray:** Are you quite sure that the increased provisioning requirements that the Inspector General of Banks has brought in do not act as a disincentive to the banks to lend money to some of these countries to finance trade, and so forth, and that, therefore, in a certain sense the increase provisioning requirements are counterproductive?

**Mr. Wilson:** There is now a debate under way between the banks and the IGB's office on whether or not these provisioning requirements should apply to trade credit. It is a very easy argument to make if you are talking about short-term trade credit of 30 days, 60 days or 90 days, but there are other trade credits which can extend to two or three years, and that is the parameter of the debate. They are discussing this with the Inspector General, and no resolution has been arrived at in that particular debate. Whether or not the IGB was requiring a certain provisioning against a basket of countries or whether the boards of directors of these banks were just looking at it from a normal prudential standpoint, I think the banks them-

[Traduction]

trois éléments du plan Baker se déroulent dans un certain ordre: par exemple, la restructuration dont les pays débiteurs ont besoin, l'activité accrue de la Banque mondiale, des banques de développement multilatérales et du FMI en vue du rajustement structurel de ces pays et, enfin, l'intervention des banques commerciales par le biais d'une augmentation annuelle de 2,5 à 3,5 p. 100 de leurs prêts. Est-ce exact?

**M. Wilson:** Je crois qu'il s'agit d'une participation à un effort coordonné plutôt que d'une séquence de mesures. Les banques commerciales voudront savoir ce qu'il en est du programme de rajustement des pays débiteurs. Elles voudront savoir quel rôle la Banque mondiale et le FMI jouent dans ce domaine. Toutes ces mesures sont coordonnées, si vous voulez, dans le cadre des mesures prévues par le plan Baker.

**Le sénateur Murray:** Croyez-vous qu'elles participeront, maintenant que le plan Baker a été annoncé?

**M. Wilson:** Je ne connais pas les détails. M. Coleman pourra peut-être vous les exposer à propos des prêts individuels, mais les banquiers se sont engagés si les conditions sont propices, à participer à la réalisation de ce plan.

Si l'on en revient aux activités des banques canadiennes qui se sont déroulées durant l'année qui a précédé l'annonce de l'initiative Baker, on voit que—et M. Coleman pourra me reprendre au besoin—les prêts contractés par les pays les moins développés ont augmenté légèrement plus que les 2,5 à 3,5 p. 100 prévus par le secrétaire Baker.

**Le sénateur Hicks:** Des banques canadiennes ou de toutes les banques commerciales?

**M. Wilson:** Non, non, il ne s'agit que des banques canadiennes, dont les prêts s'élevaient à un peu plus de 3 p. 100. Je n'ai pas de chiffre précis à ce sujet, je ne disais cela que pour indiquer qu'elles y participent. J'espère qu'elles continueront d'y participer, pourvu que les conditions soient propices.

**Le sénateur Bosa:** S'agissait-il tout simplement de couvrir les intérêts qui leur étaient dus?

**M. Wilson:** Dans certains cas, il était question de ce qu'on appelle un prêt involontaire; dans d'autres, il s'agirait d'un prêt volontaire.

**Le sénateur Murray:** Êtes-vous bien sûr que les nouvelles conditions prescrites par l'IGB en matière de réserves ne serviront pas à dissuader les banques de prêter de l'argent à certains de ces pays pour financer le commerce, et ainsi de suite et que, par conséquent, en un certain sens, les dispositions visant une augmentation des réserves auront un effet négatif?

**M. Wilson:** Les banques et le bureau de l'IGB discutent actuellement de l'opportunité d'exiger que ces normes en matière de réserves s'appliquent aussi aux crédits consentis pour le commerce. Il est facile de faire une telle proposition s'il s'agit de crédits commerciaux consentis que pour une courte période de 30, 60 ou 90 jours, mais il peut aussi être accordé pour deux ou trois ans et c'est là qu'achoppe le débat. Les banques en discutent avec l'inspecteur général, mais on n'en est pas arrivé à une conclusion. Que ce soit parce que l'IGB tient à ce qu'un groupe de pays établisse une certaine réserve ou parce que les conseils d'administration de ces banques envisagent la question avec prudence, je pense que les banques elles-mêmes

[Text]

selves would certainly be provisioning against the longer-term credit. That has been the experience of other countries.

Some banks who are in this international lending business are provisioning in excess of what the regulatory authorities are requiring.

**Senator Lapointe:** As a supplementary question, I would point out that on three occasions you used the conditional "would" and the word "envisage." Do you mean the Baker Plan is functioning, or has it not started to function?

**Mr. Wilson:** As I indicated in my remarks, since Secretary Baker announced his initiative in Seoul, loans have been completed which fall under the general framework of what you would probably describe as a "Baker-type loan." Some countries are not going to rush out and admit that they have just made a loan under the Baker initiative because that may not be good politics in their own countries, but loans have been completed. Other loans are in the process of negotiation right now.

I think you will hear Secretary Baker in September at the IMF meeting saying that a number of loans were completed. He may well indicate some of them by name so that people will be able to see that progress has been made.

I think the significant thing about Secretary Baker's initiative was the change in attitude indicated on the part of the Americans and the U.S. administration towards LDC debt countries. Previously they were standing back and saying, "It is not our problem. Hands off."

I think, for a number of reasons, they felt that it was important for them, as the leading industrialized country, to take a more active role to indicate a direction; that they felt the IMF, the World Bank, the regional development banks and the commercial banks should be working together with debtor countries and with the encouragement of the creditor countries through their involvement in the international financial institutions.

**The Chairman:** Senator Murray, may I also ask a supplementary on this point before we go on to a different line of questioning?

You have said, Mr. Minister, that some loans have been made under the Baker Plan since it was enunciated. Surely such loans could well have been made if Mr. Baker had never made his speech?

**Mr. Wilson:** That is correct.

**The Chairman:** Please disagree with my next comment if it is incorrect. Mr. Baker made a speech which has been described by some witnesses not as a plan—it is a misnomer to think of it as a plan—as much as a political direction. One witness described this direction as the United States government turning 90 degrees away from what the IMF appeared to be doing up to the time of Baker, which was simply putting a compression on these countries to reduce their imports, increase their exports, and reduce their economies in order to service the debt. Baker envisaged that it was impossible to ask already poor people to keep tightening their belts to service this debt, paying endless wealth out to the wealthy countries

[Traduction]

exigeraient certainement que le crédit à long terme soit assorti de réserves. C'est ce qui a été fait dans d'autres pays.

Certaines banques qui consentissent des prêts internationaux établissent des réserves supérieures à celles qu'exigent les autorités de réglementation.

**Le sénateur Lapointe:** Pour plus de précisions, j'aimerais souligner qu'à trois reprises vous avez utilisé le conditionnel suivi du verbe «envisager». Voulez-vous dire que le plan Baker est en place ou qu'il n'a pas encore démarré?

**M. Wilson:** Comme je l'ai indiqué dans mes remarques, depuis que le secrétaire Baker a lancé son plan à Séoul, il y a eu des prêts qui correspondaient aux conditions prescrites par Baker. Évidemment, certains pays, soucieux de leur politique interne, ne vont pas proclamer qu'ils ont obtenu un prêt dans le cadre du plan Baker, mais des prêts ont été bel et bien consentis et d'autres sont en voie de négociation.

Je pense que c'est ce qu'annoncera le secrétaire Baker lors de la réunion du FMI en septembre. Il pourra fort bien mentionner directement certains bénéficiaires de sorte qu'on aura une preuve tangible des progrès accomplis.

Ce qu'a surtout apporté l'initiative du secrétaire Baker, c'est un changement d'attitude de la part des Américains et du gouvernement américain à l'égard des pays débiteurs en voie de développement. Avant, ils s'en lavaient les mains.

Pour un bon nombre de raisons, ils ont jugé qu'à titre de chef de file des pays industrialisés, il leur incombait de jouer un rôle plus actif et d'indiquer la voie à suivre. Ils sont d'avis que le FMI, la Banque mondiale, les banques de développement régionales et les banques commerciales devraient travailler de concert avec les pays débiteurs et, avec l'encouragement des pays créanciers, par le truchement des institutions financières internationales.

**Le président:** Sénateur Murray, puis-je vous poser une autre question à ce sujet avant que nous n'en abordions un autre?

Vous avez dit, monsieur le Ministre, qu'effectivement certains prêts avaient été consentis dans le cadre du plan Baker depuis que ce dernier avait été proposé. Ces prêts auraient fort bien pu être accordés même si M. Baker n'avait jamais prononcé son discours?

**M. Wilson:** C'est exact.

**Le président:** N'hésitez pas à me contredire si je fais erreur. M. Baker a prononcé un discours que certains témoins n'ont pas voulu qualifier de plan, puisque ce serait une erreur, mais d'orientation politique. Un témoin a dit de cette orientation qu'elle représentait une volte-face du gouvernement américain par rapport à ce que le FMI semblait faire jusqu'au moment où Baker est intervenu, c'est-à-dire simplement forcer les pays endettés à réduire leurs importations, à accroître leurs exportations et se serrer la ceinture pour pouvoir assurer le service de leurs dettes. Baker, lui, a jugé qu'il était impossible d'en demander autant à des gens qui étaient déjà pauvres et de les obliger à payer indéfiniment aux pays riches sans avoir une



**[Text]**

with nothing to look forward to in the future. Baker, therefore, turned American policy around to indicate that we have to face the fact that they must have some growth and some hope for the future if they are going to service this debt. Then we come to his formula with so much from private, government and other agencies such as the IMF and so on, which would put more money into these countries to permit them to have some growth, from which growth they could service their debt.

**Mr. Wilson:** That is correct. Growth is a principal element. When you hear Secretary Baker discuss this formally or informally, he always comes back to the important element of growth.

The other very important feature of the initiative is that there is a much greater emphasis on the World Bank and the IMF working together in a much more co-ordinated way so that the adjustment program that the IMF might have negotiated in the past would have been linked now or will be linked now, in a much more co-ordinated way, with the growth-oriented lending that the World Bank is set up to do. There is now somewhat of a blurring of roles between those two organizations, but that is certainly not a bad thing because of the importance of trying to maximize or optimize the use of resources that they have available to them.

**The Chairman:** Mr. Coleman may be able to help in this regard. I believe what I am about to mention are public figures, but since I am not 100 per cent certain I will not mention the bank concerned. The figures I have in front of me show one of the Canadian banks as having increased its lending in the last four years to a group of Latin American countries by about \$100 million out of almost \$2 billion.

You referred in your statement to these banks increasing their lending under the Baker Plan from 2.5 per cent to 3.5 per cent a year. The interest, for the sake of argument, would be 8 per cent or 9 per cent. While the bank I am referring to may have increased its total exposure slightly over the last four or five years by putting out some extra money, it has taken three times as much in interest in the same period of time as it put out, and they acknowledged that to us.

You talked about a 2 per cent or 3 per cent increase. If you are talking about a 2 per cent or 3 per cent increase in their total loan portfolio at the end of each year, that means that a \$1 billion portfolio would go up by about \$30 million but in the meantime they would have taken in perhaps \$100 million in interest. It seems to me that that outflow from the developing country is not new capital going in but simply less going out.

Have I made my point clear?

**Mr. Wilson:** Yes. You are looking at aggregate number here, and I think the point is that, if you have a mortgage, you are going to be paying interest and normally you would be paying down your mortgage. You would be paying interest and some capital back. This is the case with these countries. They

**[Traduction]**

perspective quelconque d'avenir. Baker a donc réussi à changer la mentalité des Américains et à leur faire voir que ces pays pauvres doivent jouir d'une certaine croissance et pouvoir espérer en l'avenir si l'on veut qu'ils assurent le service de leur dette. C'est ainsi qu'est née cette formule prévoyant la participation des secteurs privés gouvernementaux et d'autres organismes comme le FMI etc., pour investir un peu plus d'argent dans ces pays afin de leur permettre de réaliser une certaine croissance à partir de laquelle ils pourraient assurer le service de leur dette.

**M. Wilson:** C'est exact. La croissance est un élément clé. Lorsque le secrétaire Baker parle en public ou en privé de son plan, il revient toujours à la notion importante de croissance.

Par ailleurs, et c'est très important, ce plan insiste pour que la Banque mondiale et le FMI coordonnent davantage leurs efforts de façon que le programme de redressement que le FMI a pu négocier dans le passé s'aligne de plus en plus sur le programme de prêts que la Banque mondiale a établi pour faciliter la croissance de ces pays. Les rôles de ces deux organismes tendent à se confondre un peu, mais ce n'est certainement pas mauvais car ils voudront sans doute maximiser ou optimiser les ressources dont ils disposent.

**Le président:** M. Coleman pourrait nous aider à sujet. Je vais vous donner des chiffres officiels mais comme je n'en suis pas tout à fait sûr, je tairai le nom de la banque en cause. D'après les chiffres que j'ai en main, une banque canadienne a augmenté ses prêts au cours des quatre dernières années à un groupe de pays latino-américains au rythme d'environ 100 millions de dollars sur un total de 2 milliards de dollars.

Vous avez mentionné, dans votre déclaration, que ces banques avaient, conformément au plan Baker, haussé leurs prêts de 2,5 p. 100 à 3,5 p. 100 par année. Le taux d'intérêt, soit dit en passant, serait de 8 p. 100 ou 9 p. 100. Bien que la Banque dont je parle puisse n'avoir que légèrement augmenté son risque total au cours des quatre ou cinq dernières années en investissant un peu plus d'argent, elle nous a dit qu'elle avait perçu, à titre d'intérêts au cours de la même période, le triple de sa mise de fonds.

Vous avez parlé d'une hausse de 2 ou 3 p. 100. S'il s'agit d'une augmentation du portefeuille total de prêts à la fin de chaque année, cela voudrait dire qu'un portefeuille de 1 milliard de dollars augmentera d'environ 30 millions mais, entre-temps, la banque aura peut-être recueilli 100 millions de dollars d'intérêts. Il me semble que lorsqu'on parle de sorties de capitaux pour un pays en développement, il s'agit moins de l'arrivée de nouveaux fonds que d'une moindre sortie de capitaux.

Me suis-je fait bien comprendre?

**M. Wilson:** Oui. Vous voulez un chiffre global, mais n'oubliez pas que si vous contractez une hypothèque, vous payez des intérêts en même temps qu'une partie du capital. C'est le cas pour ces pays. Ils doivent effectuer des remboursements de capital et c'est ce qu'ils font.



[Text]

have principal repayments that they owe and they are paying those down.

**The Chairman:** The fact is that they are not paying those down; they are barely paying interest in some cases. What we are saying is that they are continuing to service the debt by paying the interest, but the debt itself, the principal amount, could expand by 2 per cent or 3 per cent a year.

**Mr. Wilson:** Yes.

**The Chairman:** So you still end up with more money going out of those countries than is going in in a given year, which is quite proper from a bookkeeping and banking standpoint.

**Mr. Wilson:** From that particular source, that is correct, this is encouragement on the part of the World Bank to increase its lending. There is also the very difficult problem of flight of capital, which some of the countries have been quite successful at turning around while others have found it more difficult. Senators have spoken with officials from the bank; I am sure they have raised the issue. It is one of the things that comes up frequently with the banks in terms of how they can justify continuing lending to some of these countries when they can see from the official statistics that there is an outflow of capital from private sources from those countries. One of the matters which has been discussed on a number of occasions with the less developed countries, the debtor countries, is how they can turn around this flight of capital so that it can be used to their benefit. If the nationals of some of those countries would just bring back half of their capital that is in offshore banks or investments in other countries, the result could be a remarkable turnaround in their balance of payments position and could lead to the investment of private sector funds in productive investments in those countries. That is a major challenge for them.

Some of them are quite conscious of it and are coming to grips with the problems; others are not.

**Senator Lapointe:** Which ones are and which ones are not?

**Mr. Wilson:** If Mr. Coleman wishes to comment, he is certainly welcome to do so. I would not want to give you that information off the top of my head, senator.

**Senator Murray:** Mr. Chairman, although I do not have many more questions, I did want to put this to the minister. I appreciate the fact that Secretary Baker is talking about growth strategy, but his approach also means that those countries are going to have to swallow some pretty harsh medicine. We all know how difficult it is even in a country as favoured as Canada to sell belt tightening to the voters. In Canada, however, it is a minister's career or the government's career that is on the line. In some of the countries that we are talking about, it could be the fragile democratic system itself that is on the line. I know that the minister gets all kinds of advice from the central bankers, the treasury departments and so on, but I think some of us would like to hear him tell us that he and the other politicians from various countries who are making these policies and who work together in these international institutions are really addressing themselves to the question of what the political tolerance is in some of these countries.

[Traduction]

**Le président:** Mais voilà, ils n'amortissent nullement le capital et, dans certains cas, ne font que payer des intérêts. Ils continuent à assurer le service de la dette en payant les intérêts, mais la dette elle-même, le capital, pourrait augmenter de 2 ou 3 p. 100 par année.

**M. Wilson:** Oui.

**Le président:** En fin de compte, il y a plus d'argent qui sort de ces pays qu'il n'en entre dans une année donnée, ce qui est tout à fait correct d'un point de vue comptable et bancaire.

**M. Wilson:** De ce point de vue là, c'est exact et c'est une incitation pour la Banque mondiale à accroître ses prêts. Il faut tenir compte aussi du très grave problème des fuites de capitaux, auquel certains pays ont très bien réussi à remédier contrairement à d'autres. Les sénateurs ont rencontré des dirigeants de la Banque et je suis sûr qu'ils ont abordé avec eux cette question. Ce sujet revient fréquemment dans les milieux bancaires, car on se demande s'il y a vraiment lieu de continuer à prêter à certains de ces pays lorsque les statistiques officielles révèlent que le capital privé réussit à fuir de ces pays. Il a été souvent question, avec les représentants des pays débiteurs moins développés, de chercher le moyen de contourner ces fuites de capitaux pour utiliser cet argent à leur profit. Si les ressortissants de certains de ces pays consentaient à rapatrier la moitié seulement des capitaux qu'ils ont placés dans des banques étrangères ou sous forme d'investissements à l'étranger, il y aurait un revirement remarquable dans les balances de paiements de ces pays, et les investissements privés pourraient être productifs là-bas. C'est un défi de taille pour eux.

Certains d'entre eux, contrairement à d'autres, sont très sensibilisés au problème et ont commencé à s'y attaquer.

**Le sénateur Lapointe:** Pourriez-vous préciser de quels pays il s'agit, dans les deux cas?

**M. Wilson:** Si M. Coleman veut prendre la parole, je la lui céderai volontiers. En effet, je ne veux pas vous donner ce genre d'information à la légère, sénatrice.

**Le sénateur Murray:** Monsieur le président, même si je n'ai pas beaucoup de questions à poser, je voulais poser celle-ci au ministre. Je suis content de voir que le secrétaire Baker parle d'une stratégie de la croissance, mais à sa façon d'aborder le problème, il est certain que ces pays auront une pilule amère à avaler. Nous savons tous à quel point il est difficile, même dans un pays aussi favorisé que le Canada, de faire accepter des mesures draconiennes aux électeurs. Au Canada, toutefois, il en va de la carrière d'un ministre ou de la durée d'un gouvernement, mais dans certains des pays dont il est question, c'est le fragile système démocratique lui-même qui pourrait être en jeu. Le ministre, je le sais, reçoit toutes sortes de conseils des banques centrales, des ministères du Trésor etc., mais certains d'entre nous aimeraient l'entendre dire que lui-même et les autres hommes politiques de divers pays qui prennent ces décisions et qui travaillent conjointement au sein des institutions

[Text]

**Mr. Wilson:** That is a very important part of the whole process. I have had some emotional discussions with some of the ministers of finance of these countries, who say that they have done everything the creditor countries wanted them to do—they have cut back here, they have cut back there, they have got their exports up and their imports down, and then a cut in commodities' prices comes along and they are back to where they started from. They say that they have taken all the heat internally and are no further ahead as far as the creditor countries are concerned internationally. The frustration is enormous on the part of these people. I repeat that we have had some fairly emotional discussions on this question. We cannot divorce that part of the equation. The bankers must be very conscious of this because they have got at stake the capital that they have loaned to the country. If we were to have a total repudiation of the debt—God forbid—then the bankers have a major loss, so they also have to be very sensitive to what is going on in those countries. They must try to make adjustments as to how far it is possible to press.

The other side of it, though, is that if these disciplines in the marketplace are not given proper consideration, then the lending can dry up. It is not going to dry up, necessarily, from the city banks or the Morgans or the Royal Banks—those are major players, and probably as long as we are talking about this problem they will continue to be major players. But we have hundreds of banks involved and some of them got involved in this type of activity during the seventies, when everything was going fine and no one gave a thought, really, to problems with sovereign credit. Now, as those particular banks have been burned a little, they have been forced to reschedule or whatever; their boards of directors are asking whether this is the sort of business they should be involved in. Those fringe players are dropping away. If we had developing on the part of the debtor countries an attitude that perhaps they should simply repudiate a debt, not pay interest on it or whatever combination, then we would lose many more of those people at the margin. The result would be less money going into that market.

We have to remember that the banks are raising funds from the international market to finance their loans to the lesser developed countries and that it is very easy to pay down at the fringe. If they can pay down, they can easily pay off their deposits and they may find themselves in better shape. But this is the sort of thing we have to be conscious of and very cautious of in terms of how to deal with the problem. If we lose a lot of these players, then it will be the people in those countries, the workers and so on, who will be hurt the most.

**Senator Haidasz:** On page 11 of the minister's brief he expresses some worry and fear that the banks are, perhaps, lacking in co-operation or co-ordination. Is my impression or suspicion true or false, Mr. Minister?

**Mr. Wilson:** No, I would not put it in those terms, senator. There has been a gradual reduction in the increase of commercial bank loans. Around the middle of last year it pretty well

[Traduction]

internationales, s'interrogent réellement sur la tolérance politique dans certains de ces pays.

**M. Wilson:** C'est un aspect très important de tout le processus. J'ai eu des échanges assez vifs avec certains ministres des Finances de ces pays, qui prétendent avoir fait tout ce que les pays créanciers leur avaient demandé: des coupures ici et là, plus d'exportations et moins d'importations, pour finalement revenir au point de départ à cause d'une diminution du prix des matières premières. Ils disent avoir fait face à la musique sur le plan intérieur sans pour autant marquer un progrès quelconque avec leurs créanciers internationaux. Leur frustration est énorme. Je le répète, nous avons eu des discussions assez senties sur cette question. Nous ne pouvons écarter cet aspect du problème. Les banquiers doivent en être très conscients car les capitaux qu'ils ont prêtés à ces pays sont en jeu. La répudiation totale de la dette, Dieu nous en garde, causerait aux banquiers de graves préjudices, c'est pourquoi, ils doivent eux aussi être très sensibilisés à ce qui se passe dans ces pays. Ils ne doivent pas exercer trop de pressions.

Par contre, si le marché ne tient pas assez compte de ces mesures de disciplines, les banques pourront ne plus prêter. Ce ne sera pas nécessairement le cas des banques comme City Bank, Morgan ou encore de la Banque royale qui sont les principaux protagonistes et qui le resteront certainement tant que nous discuterons de ce problème. Mais il y a des centaines de banques en cause dont certaines se sont lancées dans ce type d'opérations dans les années 70, alors que le climat était propice et que personne n'aurait prévu que les crédits souverains poseraient des problèmes. Toutefois comme ces banques se sont brûlé les doigts, elles ont dû procéder à des rééchelonnements ou prendre d'autres mesures; leurs conseils d'administration remettent en question leur orientation. Ces banques marginales disparaissent. Si les pays débiteurs avaient nourri l'idée qu'ils pouvaient tout simplement répudier une dette, ne pas payer les intérêts ou trouver une autre combine quelconque, nous ferions disparaître d'autres institutions secondaires de ce genre. Il y aurait alors encore moins d'argent sur ce marché.

Rappelons-nous que les banques obtiennent du marché international les fonds dont elles ont besoin pour financer leurs prêts aux pays moins développés et qu'il est très facile de payer comptant à une banque secondaire. Dans ce cas, elles peuvent facilement rembourser leurs déposants et s'en trouver encore mieux. C'est justement ce point dont il faut tenir compte et il y a lieu d'être très prudent lorsqu'on aborde le problème. Si l'on perd un grand nombre de ces institutions financières, ce seront les ressortissants de ces pays, les travailleurs etc., qui en souffriront le plus.

**Le sénateur Haidasz:** À la page 11 de son mémoire, le ministre exprime certaines craintes quant à l'insuffisance de collaboration ou de coordination de la part des banques. Vous ai-je bien compris, monsieur le ministre?

**M. Wilson:** Non, car ce n'est pas ainsi que je présenterais la question, sénateur. Nous avons assisté à une progression plus lente des prêts consentis par les banques commerciales. Vers le



## [Text]

came to a zero position on an overall basis. I do not know that I would call it lack of co-operation because what are we talking about? What are we co-operating within? Each individual bank is going to respond to its own judgments on what it should be doing. But it was that combined judgment, if you will, on the part of the banks that started to appear about half way through last year. There were articles in the financial press in Canada and that was all part of what led up to the annual meeting of the IMF and the World Bank in Seoul, where Secretary Baker proposed his initiative.

I think that the other banks saw this happening and that Secretary Baker's initiative is trying to turn that one around.

**Senator Haidasz:** In other words, Mr. Minister, you expect that all of the Canadian banks will co-operate in the Baker plan?

**Mr. Wilson:** It is up to individual banks to respond in the way that is appropriate for them. What I have found from the discussions I have had with the banks is that they are prepared to co-operate and to participate within this broad umbrella called the Baker Initiative.

**Senator Rowe:** Does that include all the big Canadian banks?

**Mr. Wilson:** There are only six banks that are participating. The smaller banks are not major players in the international lending business. But these large banks have always made the point—and I would always expect them to make the point—that they would like to judge their individual credit decisions on a case-by-case basis. If a country is making progress and is taking the appropriate decisions to get its house in order, then I would expect that the Canadian banks will continue to participate in an active way. But if a country is not getting its act together and if it is not initiating the appropriate policy reforms, the Canadian banks, the U.S. banks, the German banks plus the IMF and the World Bank will hold back.

**Senator Haidasz:** Are all the Canadian banks unanimously in agreement with the Baker plan or do some of them have other ideas, which may be better ideas, than those of the Baker plan?

**Mr. Wilson:** I believe it was around the end of November or the beginning of December that each of the major six banks in Canada indicated their support for the Baker initiative.

**The Chairman:** I suppose your difficulty, Senator Haidasz, and as well the difficulty of the members of the committee, is that some of the testimony we have taken has been *in camera* and as a result it is unfair to quote people directly.

Since the Baker plan, there have not been any major reschedulings which would put the plan to the test properly and indicate whether or not the bankers would come to the party. Between New York and Canada we have heard different views from banks on the degree in which they would likely participate in the Baker plan. It seems that it is always somebody's turn to be in a crisis situation. At the moment it is Mexico's turn because of falling oil prices. Mexico is in the throws of negotiations with the IMF. Would it be your view that if those negotiations with the IMF are successful and agreement is reached on a package which the IMF could generally sup-

## [Traduction]

milieu de l'an dernier, on en était presque au point zéro pour l'ensemble de ces banques. J'ignore si je devrais appeler cela un manque de collaboration, car de quoi s'agit-il au juste? Au sein de quoi s'exerce cette collaboration? Chaque banque doit prendre elle-même ses propres décisions. Mais c'est cette tendance générale, si vous voulez, de la part des banques qui a commencé à émerger vers le milieu de l'an dernier. Des articles ont paru dans les journaux financiers du Canada et tout cela a abouti à l'assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale à Séoul, où le secrétaire Baker a proposé son plan.

Les autres banques avaient vu les choses venir et le secrétaire Baker a voulu remédier à la situation.

**Le sénateur Haidasz:** Autrement dit, monsieur le ministre, vous vous attendez à ce que toutes les banques canadiennes collaborent au plan Baker.

**M. Wilson:** C'est aux banques individuelles à y répondre comme cela leur convient. Les discussions que j'ai eues avec les banques m'ont appris qu'elles sont disposées à coopérer et à participer à cette opération appelée l'initiative Baker.

**Le sénateur Rowe:** Toutes les grandes banques canadiennes sont-elles incluses?

**M. Wilson:** Six banques seulement y participent. Les banques de moindre importance ne jouent pas un très grand rôle en matière de prêts internationaux. Mais les grandes banques ont toujours soutenu—et je m'attends à ce qu'il en soit toujours ainsi—qu'en matière de crédit elles veulent prendre leurs décisions cas par cas. Si un pays fait des progrès et prend les mesures qui remettent de l'ordre dans ses affaires, il est à prévoir que les banques canadiennes continueront de participer activement. Mais si un pays ne se décide pas à agir et à procéder aux réformes nécessaires, les banques canadiennes, américaines, allemandes, en plus du FMI et de la Banque mondiale, s'abstiendront.

**Le sénateur Haidasz:** Les banques canadiennes sont-elles toutes d'accord avec le plan Baker, ou ont-elles d'autres idées, qui sont peut-être meilleures?

**M. Wilson:** Je crois que vers la fin de novembre ou au début de décembre chacune des six grandes banques canadiennes a indiqué qu'elle appuyait l'initiative Baker.

**Le président:** Votre problème, sénateur Haidasz, qui est aussi celui des membres du comité, vient de ce qu'une partie des témoignages a été pris à huis clos et qu'il ne serait par conséquent pas juste de citer des témoins directement.

Depuis le plan Baker, aucun rééchelonnement majeur n'a eu lieu qui le mette réellement à l'épreuve et qui nous indiquerait si les banques emboîteraient le pas. À New York et au Canada les banques nous ont donné des points de vue différents sur l'importance de leur participation. Il semble qu'il y ait toujours un pays qui soit en situation de crise. Pour le moment, c'est le tour du Mexique à cause de la chute des prix du pétrole. Ce pays est en pleine négociation avec le FMI. À votre avis, si ces négociations réussissent et si le FMI donne son appui général à un ensemble de mesures, cela prouverait-il que les banques sont disposées à être de la partie? Par exemple, le Mexique



## [Text]

port, the proof of whether or not the banks would come to the party would be in the pudding. For example, a solution in the Mexican situation would be new money in the area of \$4 billion or \$5 billion, \$2.5 billion of which would be required from the banking community. Such a package would put the plan to the test. Are you confident that the banks would meet that test?

**Mr. Wilson:** I can only repeat what bankers have told me. It has been indicated by banks—the ones closest to the Mexican situation—that with the right set of circumstances they would be able to generate that degree of funding. However, that is what negotiations are all about. The Mexicans are trying to get the least onerous terms and the bankers are saying, “Here is what we think we need to encourage participation.”

Let me go back to the question asked by Senator Haidasz. There are differences in attitude toward the Baker plan as amongst Canadian banks and, for that matter, different banks in other countries. The attitude amongst the banks is not uniform. Some have different perceptions of the magnitude of the problem and some have different perceptions as to how they as banks should participate. The important point is that the banks as a group have said, “Yes, the Baker initiative is very appropriate and welcomed in the context of the broad problems that we as industrialized countries face in providing support, through the banking system and through the international financial institutions, to deal with these problems. These banks have all participated in those statements.

**Senator Bosa:** In your opening remarks you made reference to the projection that there will be a 3 per cent increase in the growth of most industrialized countries and that if that growth is a little better than 3 per cent, the least developed countries will have a greater opportunity to not only cope with the debt but to reduce their debt. In Washington we heard that 3 per cent is a very optimistic projection, that it does not take into account the pitfalls that take place from time to time, such as increased interest rates and other incidents that upset economic factors, and that it is difficult to predict that the economy will sustain an average of 3 per cent growth over a period of 10 years. Would you care to comment?

**Mr. Wilson:** One of the difficult parts of such a question is that you are asking me to generalize on a problem which is only dealt with on a case by case basis. The banks, the IMF, and the World Bank do not go into a situation saying we are going to increase lending by X per cent. They say, “Here is Mexico, and this is how we are going to deal with their problem”, or “Here is Brazil, and this is how we will deal with their problem.” There is quite a range of attitudes, so it is difficult to generalize. The point has been made, and I think it is the point that you are making, that 3 per cent is not a large growth rate. I can recall some numbers I saw recently which indicated that recent growth rates in real terms among the LDCs as a group was in excess of 3 per cent. I think that the LDCs, particularly countries such as Brazil, among others, have indicated that they can support an increased amount of debt. As I indicated in my remarks, they have had a very substantial reduction in their balance of payment deficits. The 15 Latin

## [Traduction]

pourrait se tirer d'affaires en recevant des fonds de l'ordre de 4 à 5 milliards de dollars, dont 2,5 milliards proviendraient du milieu bancaire. Une telle formule mettrait le plan à l'épreuve. Êtes-vous confiant que les banques seront à la hauteur de la situation?

**M. Wilson:** Je ne peux que répéter ce que les banquiers m'ont dit. Or les banques ont indiqué—celles qui connaissent le mieux la situation mexicaine—que si les circonstances sont favorables elles pourraient trouver les montants nécessaires. Mais c'est précisément l'objet des négociations. Les Mexicains veulent obtenir les conditions les plus favorables, et les banquiers disent: «Voici ce dont nous avons besoin pour favoriser la participation».

Revenons à la question du sénateur Haidasz. Les banques canadiennes n'ont pas toutes réagi de la même façon au plan Baker, comme c'est le cas dans d'autres pays. Elles diffèrent d'opinion. Elles ne voient pas toutes l'ampleur du problème de la même façon et conçoivent différemment leur mode de participation. L'importance c'est que, comme groupe, les banques ont dit: «Oui, l'initiative Baker est très indiquée et elle est bienvenue dans le contexte des problèmes généraux que nous, les pays industrialisés, connaissons en cherchant des solutions à ces problèmes par l'entremise du système bancaire et des institutions financières internationales. Ces banques ont toutes souscrit à ces déclarations.

**Le sénateur Bosa:** Dans votre déclaration préliminaire vous avez parlé de prévisions voulant que la croissance de la plupart des pays industrialisés connaissent une hausse de 3 p. 100, et que si cette croissance était légèrement supérieure à 3 p. 100 il serait plus facile pour les pays en développement d'honorer, voire de réduire, leurs dettes. A Washington, on nous a dit que le chiffre de 3 p. 100 était très optimiste, qu'il ne tenait pas compte des sursauts qui se produisent de temps à autre, comme la hausse des taux d'intérêt ou d'autres incidents bouleversant les facteurs économiques, et qu'il est donc difficile de prévoir que l'économie enregistrera une croissance moyenne de 3 p. 100 sur 10 ans. Qu'en pensez-vous?

**M. Wilson:** Un des aspects les plus difficiles d'une telle question est que vous me demandez de généraliser à propos d'un problème qui est traité cas par cas. Les banques, le FMI et la Banque mondiale n'abordent pas la situation en déclarant qu'elles vont augmenter les prêts de x p. 100. Ils disent: «Au Mexique, voici comment nous proposons de régler le problème», ou bien «Au Brésil, nous proposons telle ou telle solution à leur problème». Il y a toute une gamme d'attitudes; il est donc difficile de généraliser. On a soutenu, et je crois que c'est ce que vous cherchez à dire, que 3 p. 100 n'est pas un taux de croissance très fort. Certains PMD, notamment des pays comme le Brésil, ont indiqué qu'ils pourraient supporter une dette plus élevée. Comme je l'ai déclaré, ils ont bénéficié d'une très substantielle réduction des déficits de leur balance des paiements. Les 15 pays latino-américains ont enregistré une énorme réduction des déficits de leur compte courant. Ils ont donc prouvé qu'ils sont capables de faire des rajustements

[Text]

American countries have had an enormous reduction in their current account deficits. So, they have a demonstrated ability to make adjustments that deal better with the problem, but the whole approach of the Baker initiative is to try to get more growth there so that they can support a greater degree of debt because they have growing economies.

**Senator Hicks:** Mr. Wilson, the 3 per cent figure Senator Bosa referred to was not the contemplated growth rate of the debtor countries but of the creditor countries, the developed countries, the theory being that they would require this large a growth in order to take more exports from the LDCs, thus enabling them to better service their debt.

**Senator Bosa:** Senator Hicks, you have just asked my supplementary question.

**Senator Hicks:** I apologize.

**Senator Bosa:** That is fine. You put it more eloquently than I could.

At the bottom of page 9 of your statement, the last sentence refers to a "modest 3 per cent forecast" in the growth of the industrial countries. Do you refer to 3 per cent as being "modest growth"?

**The Chairman:** A 3 per cent growth rate, if it were sustained, would be anything but modest.

**Mr. Wilson:** What is the question, senator?

**Senator Bosa:** The question is: The LDC countries would be able to meet their obligations—

**Mr. Wilson:** If there were only that level of growth in the industrialized countries?

**Senator Bosa:** . . . if there were 3 per cent sustained growth in the industrial countries.

We have been told that that is a very optimistic projection.

**Senator Murray:** They translate it to a 6 per cent increase in exports.

**Senator MacEachen:** In world trade.

**Senator Murray:** In world trade, yes.

**Senator MacEachen:** It is translated to 6 or 7 per cent.

**The Chairman:** To embellish your question, Senator Bosa—

**Senator Bosa:** I need all the help that I can get.

**Mr. Wilson:** I will let you answer the question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I will ask you if you and your officials feel that the following is approximately correct. What we have heard is that if there were a 3 per cent growth in the OECD countries, and inflation rates stayed where they are and there is no recession, these countries, with the assistance of Baker and others, might be able to service their debt, assuming they never repay any principal. Is that approximately the situation?

**Mr. Wilson:** I am not sure I should be getting into that area. I am not an international financial analyst. Perhaps Mr. Coleman can respond to that question. I think I would be getting out of my depth if I were to answer that.

[Traduction]

qui répondent mieux au problème, mais l'initiative Baker vise essentiellement à susciter une croissance plus forte dans ces pays pour qu'ils puissent supporter des dettes plus lourdes grâce à leurs économies en croissance.

**Le sénateur Hicks:** Monsieur Wilson, le chiffre de 3 p. 100 du sénateur Bosa ne représentait pas le taux de croissance escompté des pays débiteurs mais des pays créditeurs, c'est-à-dire des pays développés, la théorie voulant que ceux-ci exigent une croissance de cet ordre pour prendre plus d'exportations des PMD, afin de leur permettre de mieux servir leur dette.

**Le sénateur Bosa:** Sénateur Hicks, vous venez de poser ma question supplémentaire.

**Le sénateur Hicks:** Je m'en excuse.

**Le sénateur Bosa:** Je vous en prie, vous l'avez posée plus éloquemment que je l'aurais fait.

Au bas de la page 9 de votre déclaration, la dernière phrase renvoie à «des modestes prévisions de 3 p. 100» de croissance des pays industrialisés. Estimez-vous que 3 p. 100 est une «croissance modeste»?

**Le président:** Un tel taux de croissance, s'il était maintenu, serait loin d'être modeste.

**M. Wilson:** Quelle est votre question sénateur?

**Le sénateur Bosa:** La question est que les PMS seront capables d'honorer leurs obligations—

**M. Wilson:** S'il n'y a que ce taux de croissance dans les pays industrialisés?

**Le sénateur Bosa:** S'il y a une croissance soutenue de 3 p. 100 dans les pays industrialisés.

On nous dit que ce sont des prévisions très optimistes.

**Le sénateur Murray:** Qui se traduisent par une hausse de 6 p. 100 des exportations.

**Le sénateur MacEachen:** Du commerce mondial.

**Le sénateur Murray:** C'est exact.

**Le sénateur MacEachen:** Correspondant à 6 ou 7 p. 100.

**Le président:** Pour bonifier votre question, sénateur—

**Le sénateur Bosa:** J'ai besoin de toute l'aide que je peux obtenir.

**M. Wilson:** Je vous laisserai répondre à la question, monsieur le président.

**Le président:** Je veux vous demander si vous et vos hauts fonctionnaires estimez que la déclaration suivante est à peu près exacte. On vous a dit que si les pays de l'OCDE enregistraient une croissance de 3 p. 100, et que les taux d'intérêt demeuraient là où ils sont, et s'il n'y avait pas de récession, alors ces pays, avec l'aide du plan Baker entre autres, arriveraient peut-être à servir leur dette, en supposant qu'ils ne rembourseront jamais leur capital. Est-ce à peu près la situation?

**M. Wilson:** Je ne suis pas sûr si je devrais m'engager sur ce terrain. Je ne suis pas un analyste international. M. Coleman pourrait peut-être vous répondre. Je crois que je sortirais un peu de mon domaine, si j'essayais de le faire.



[Text]

**Mr. Coleman:** Mr. Chairman, I think what the sentence in the minister's statement intended to say was that 3 per cent real growth over the next few years is regarded by many observers in the international debt situation as the watershed figure. It is the figure of growth under which one would have cause for some concern. Growth over that amount would be seen as creating an easier situation.

The implication in the minister's statement is that that 3 per cent forecast for the remainder of the decade is generally seen as a conservative forecast of what growth in the OECD countries will be. It is well below the trend rate of growth of those countries. The trend rate of growth is higher than 3 per cent. So, it is a somewhat constrained, conservative outlook. It could be worse, and if it turns out to be worse, undoubtedly the international debt situation will be complicated. As the minister said in his statement, we will be facing ups and downs. We cannot count on 3 per cent growth year by year by year, or 3.5 per cent growth year by year by year, but over time if that relatively modest outlook is achieved, we believe the situation will be manageable.

**The Chairman:** Thank you. I now call upon Senator MacEachen.

**Senator MacEachen:** Just on that point, Mr. Chairman, the 3 per cent growth rate, as you know, came up many times. The testimony we have heard—which led to the statement that if growth in the industrialized countries increased by 3 per cent world trade would increase by 6 or 7 per cent, and that would enable the Latin American countries, particularly, to increase their exports to the point—that their debt-servicing problems presumably would be managed—was challenged directly by a number of witnesses, particularly those we heard in New York, who said, first of all, that the Latin American countries would be unable, because of their own domestic economic policies, to increase their exports by 6 per cent even if the markets were there, and, in any event, that with the 6 or 7 per cent growth in world trade, the increased opportunities would likely be picked off by countries from Asia.

One of the witnesses—and I just mention this because I think it is relevant to the examination of the problem—was scathing in his description of how false this particular line of emphasis was. I just put that out as part of the discussion.

I think I have two questions to ask. One has to do with the resources that are envisaged by Mr. Baker, with \$20 billion to come from the private banks, I think over three years, and an additional amount to be provided through the multilateral banking institutions.

We have heard evidence that this would really do the trick in meeting the balance of payments problems or the servicing difficulties of the Baker 15 over the relevant three-year period. We have heard other evidence to the extent that it would be, if not shockingly inadequate, greatly inadequate. I just wonder whether the minister, from his discussions with officials and other ministers of finance, has formed any view as to whether

[Traduction]

**M. Coleman:** Monsieur le président, je crois que ce que la phrase dans la déclaration du ministre voulait dire était qu'une croissance réelle de 3 p. 100 au cours des prochaines années est considérée par de nombreux observateurs de l'état d'endettement international comme un chiffre repère. En d'autres mots c'est le chiffre en-dessous duquel on aurait raison de s'inquiéter. Mais si la croissance dépassait ce chiffre la situation s'améliorerait.

Cette déclaration du ministre implique que ces prévisions de 3 p. 100 pour le reste de la décennie sont généralement considérées comme modestes par rapport à la croissance des pays de l'OCDE. Il est, en fait, bien en-dessous de la tendance du taux de croissance de ces pays, qui est supérieur à 3 p. 100. C'est donc une perspective modeste. Si la situation empirait, la crise d'endettement international se compliquerait. Comme le ministre l'a déclaré, nous serons confrontés à des hauts et des bas. Nous ne pouvons compter sur une croissance de 3 p. 100 d'année en année, ni sur une croissance de 3,5 p. 100, mais si au bout du compte ces perspectives relativement modestes sont réalisées, nous croyons que la situation sera tolérable.

**Le président:** Merci. Je cède maintenant la parole au sénateur MacEachen.

**Le sénateur MacEachen:** Sur ce point, monsieur le président, le taux de croissance de 3 p. 100, comme vous le savez, a été mentionné à plusieurs reprises. Les témoignages que nous avons entendus ont conduit à la déclaration voulant que si la croissance des pays industrialisés augmentait de 3 p. 100, les échanges internationaux augmenteraient de leur côté de 6 ou 7 p. 100, et que cela aiderait les pays latino-américains, en particulier, à accroître leurs exportations au point—parmi d'autres hypothèses—de rendre administrables leurs problèmes de service de la dette. Ce raisonnement a été directement mis en doute par plusieurs témoins, notamment par ceux que nous avons entendus à New York, qui nous ont dit d'abord qu'en raison de leurs politiques économiques, les pays latino-américains seraient incapables d'accroître leurs exportations de 6 p. 100, même si les marchés existaient, et que de toute façon avec une croissance de 6 ou 7 p. 100 des échanges mondiaux, les nouveaux débouchés seraient probablement comblés par les pays asiatiques.

Un des témoins—et je le mentionne parce que j'estime que c'est pertinent pour l'examen du problème—a parlé en termes cinglants de la fausseté de cette orientation. Je le mentionne comme faisant partie de la discussion.

J'ai deux questions à poser, dont la première touche les ressources envisagées par M. Baker, c'est-à-dire les 20 milliards de dollars provenant des banques privées, je crois, sur trois ans, et un montant supplémentaire provenant des institutions bancaires multilatérales.

D'après certains témoignages, ce serait vraiment la bonne façon de résoudre les problèmes de balances des paiements ou les difficultés que pose le service de la dette dans les quinze pays visés par le plan Baker et ce, au cours de la période prévue de trois ans. Selon d'autres témoins, ce serait tout à fait insuffisant, sinon extrêmement. Je me demande simplement si le ministre, après avoir rencontré les hauts fonctionnaires et les



[Text]

or not the rough sums stipulated in the Baker proposal would do the trick over the relevant period, or whether we should be thinking of much greater sums.

**Mr. Wilson:** I will give you an impression, Senator MacEachen. The impression that I have—and perhaps Mr. Coleman can give you a more specific response—is that the amount required from the commercial banks and the amount required from the international financial institutions are not overly generous. If more could be generated, it would be better for the countries involved. I do not want to say it is a bare minimum, but I have the sense from the discussions I have had that a higher amount would be welcomed.

**Mr. Coleman:** I think that is correct. I think, very soon after Secretary Baker put forward his plan, he talked less and less about those amounts he had mentioned in Seoul and put greater emphasis on the illustrative character of those figures. He started talking about average increases in exposure on the part of the banks, percentage increases in development bank lending and that sort of thing. I think it is fair to say that those numbers were always a little uncertain, but they were put forward as illustrations of what was intended. As the minister says, they were seen as reasonably modest amounts. In the case of the commercial banks, as the minister said earlier, the amounts translated into increases in exposure of about 2.5 per cent per year.

As far as the development banks were concerned, the amounts were significantly greater in terms of percentage increases.

**Senator MacEachen:** On the Baker “process”—and I think that is a much better word than the Baker “plan”—I certainly agree that the world did change by the statement of Mr. Baker in the sense that it represented a marked change in attitude on the part of the United States administration and that certainly is most welcome. However, in one particular sense, the world has not changed. I would just go to the statement which I think illustrates that and about which I do not complain at all. In one part of the statement, it is mentioned that the adjustment policies introduced after 1982 had largely addressed the external balance problem, had focussed on restrictions on import demand and these were and would continue to be necessary first steps. I think that is a correct statement.

What the Baker plan, in a sense and somewhat deceptively, has succeeded in doing is concealing, to some extent, the necessity for the adjustments which still must be undertaken by the debtor countries; at least, that is my impression. I know that later on in the statement it goes on to say that the new features of the Baker Plan are the emphasis on growth-oriented adjustment, and that is true. However, if we take the case of Mexico, for example, at the present time we are told there are discussions going on between the authorities in Mexico and the IMF on the reduction that must be required in the fiscal deficit which presently is 14 per cent of the gross domestic product. There is, apparently, a debate as to how low that can be carried and the suggestion that the IMF is seeking a target of 5 per cent. These figures have been mentioned in evidence, not directly from the IMF I hasten to say.

[Traduction]

autres ministres des Finances, a pu déterminer si les sommes approximatives annoncées dans le plan Baker suffiraient au cours de la période prévue ou si nous devrions songer à les accroître.

**M. Wilson:** Je vais vous donner mon impression, sénateur MacEachen. Selon moi, et M. Coleman pourra peut-être vous donner une réponse plus précise, le montant exigé des banques commerciales et des institutions financières internationales n'était pas excessivement généreux. Si cette contribution pouvait être haussée, ce serait encore mieux pour les pays en cause. Je ne veux pas dire qu'on ait fixé là un minimum, mais simplement que d'après les discussions que j'ai eues, il serait souhaitable que ce montant soit haussé.

**M. Coleman:** Je pense que c'est exact. Peu après avoir exposé son plan, le secrétaire Baker a commencé à parler de moins en moins des montants qu'il avait mentionnés à Séoul sinon pour dire qu'il s'agissait plutôt d'exemples. Il a commencé à parler des augmentations moyennes de la participation des banques, des augmentations de pourcentage dans les prêts bancaires destinés au développement et de ce genre de chose. Certes, ces chiffres n'ont jamais été précis, mais ils ont plutôt servi à illustrer les visées du plan. Comme le ministre le dit, il s'agissait d'approximations raisonnables. Dans le cas des banques commerciales, comme le ministre l'a mentionné plus tôt, ces chiffres se traduisaient en augmentation de la participation des banques d'environ 2,5 p. 100 par année.

Pour les banques de développement, les sommes étaient sensiblement supérieures et représentaient des pourcentages plus élevés.

**Le sénateur MacEachen:** Grâce à la «méthode» Baker—je préfère ce terme à celui de «plan»—je suis tout à fait d'accord que le monde s'en est trouvé changé en ce sens que la déclaration de M. Baker représentait un changement marqué et souhaitable, de la part du gouvernement américain. Toutefois, dans un certain sens, le monde n'a pas changé. J'aimerais simplement me reporter à la déclaration qui me semble illustrer ce point et que je ne conteste nullement. Dans une partie de la déclaration, il est dit que les mesures de redressement présentées après 1982 s'étaient surtout attaquées au problème de la balance extérieure, qu'elles s'étaient centrées sur les restrictions imposées aux importations et qu'il s'agissait là de premières étapes nécessaires. À mon avis, cette déclaration est fondée.

Tout ce que le plan Baker a réussi à faire, et nous le déplorons quelque peu, a été d'atténuer dans une certaine mesure la nécessité des redressements que doivent entreprendre les pays débiteurs; du moins, est-ce mon impression. Je sais que plus loin dans la déclaration, on lit que le plan Baker accordera désormais une plus grande importance aux redressements axés sur la croissance, et c'est vrai. Toutefois, si nous prenons le cas du Mexique à l'heure actuelle, on nous dit que des discussions ont lieu entre les autorités mexicaines et le FMI sur la nécessité de réduire le déficit budgétaire qui représente actuellement 14 p. 100 du PNB. On ne s'entend apparemment pas sur l'importance de cette réduction ni sur le fait que le FMI propose un objectif de 5 p. 100. Ces chiffres ont été cités en témoignage et ne proviennent pas directement du FMI, je me hâte de le dire.

[Text]

For the Mexicans, if all the components of the Baker Plan were put into effect, before the growth would take place, there would have to be, at least on the surface, a deep decrease in demand, or does Mr. Baker propose that it is possible to have a rapid reduction in demand which would be occasioned by a drastic reduction in the deficit and, at the same time, have growth? Can you have an adjustment program for restriction of demand simultaneously with a growing economy?

To this extent, the world has not changed because that is the typical IMF adjustment program, in this case, to be followed by, presumably, the back-up of the multilateral banks providing, in the new terminology, "policy or structural loans" to increase productive capacity.

In a way, I go back to the word Senator Murray used when he talked about the "sequence." I am asking the view of the minister. When we are talking about the Baker Plan, are we not saying that there are stages here and, really, as is pointed out in the paper, the first step, in certain circumstances, will require restrictions in demand? That is the hardship; that is the adjustment, but now there is greater recognition that there has to be follow-up and growth but that they cannot occur simultaneously, or is it envisaged that they will occur in stages?

My question is whether that is the prevailing interpretation of how the Baker process will evolve.

**Mr. Wilson:** You have put the focus primarily on the deficit and what the deficit figure should be. Should it be 9 per cent or 5 per cent of GNP?

What the Baker initiative envisages is a broader policy approach than just looking at the deficit. There are things that can be done on, if I can use this expression, the "supply or regulatory side." As an example, they are also looking at clean-up resources of the Mexican government by selling off some crown- or state-owned enterprises. They are also looking at policies which will encourage domestic savings and that will result in a re-flow of the flight capital. These are all elements that can come in under the Baker umbrella.

While you are correct, it is hard to get a growth-oriented policy if you have a major reduction, a major compression, in the fiscal position of the government, but, at the same time, you can start to offset some of those by other policy directions which can have the effect of encouraging a greater degree of private sector activity.

**Senator MacEachan:** I think that is correct—it is a broadly-based set of policies. However, I am looking at it from the point of view of Mexico, for example. To me, it seems very unlikely that Mexico can begin to grow simultaneously with the implementation of its adjustment program and that, therefore, when you talk about the Baker process—and it, indeed, is a process of which the first step is the adjustment policies backed up by a series of policies over a considerable period of time—it will lead to growth.

What has happened, at least in my opinion, is that there has been so much emphasis on growth that it has lulled some of us

[Traduction]

Si tous les éléments du plan Baker étaient adoptés, et avant que la croissance ne reprenne, il devrait y avoir, du moins superficiellement, une diminution accentuée de la demande au Mexique à moins que M. Baker veuille dire qu'il est possible de provoquer une réduction rapide de la demande en instituant des mesures radicales pour résorber le déficit et, en même temps, relancer la croissance? Peut-on avoir un programme de redressement qui restreigne la demande tout en redressant l'économie?

Dans cette mesure, le monde n'a pas changé parce qu'il s'agit là d'un programme de redressement typique du FMI qui, dans ce cas-ci, serait sans doute entériné par les banques multilatérales sous forme, comme le veut la nouvelle terminologie, de prêts politiques ou structureaux visant à accroître la capacité de production.

D'une certaine façon, je reviens au terme que le sénateur Murray a utilisé en parlant de «séquence». Je me demande ce qu'en pense le ministre. Lorsque nous parlons du plan Baker, ne disons-nous pas qu'il faut procéder par étapes et que, comme l'indique le document, la première, selon les circonstances, consistera à limiter la demande? C'est difficile à accepter et c'est l'ajustement qui s'impose mais on reconnaît de plus en plus la nécessité d'assurer le suivi et de favoriser la croissance; mais ils ne peuvent avoir lieu simultanément, à moins qu'il soit question de procéder par étapes?

Je me demande si telle est l'interprétation préférée de la méthode d'application du plan Baker.

**M. Wilson:** Vous avez surtout insisté sur le déficit et sur son pourcentage. Devrait-il représenter 9 p. 100 ou 5 p. 100 du PNB?

Le plan Baker envisage des mesures plus étendues que la seule réduction du déficit. On peut agir, si je peux me permettre l'expression, sur l'aspect «gestion de l'offre». Par exemple, le gouvernement mexicain pourrait redresser sa situation en vendant certaines sociétés d'État. Il est aussi question d'adopter des politiques qui encourageront l'épargne nationale et qui entraîneront un rapatriement des capitaux qui s'étaient enfuis. Toutes ces mesures peuvent s'inscrire dans le cadre du plan Baker.

Bien que vous ayez raison, il est difficile d'adopter une politique de croissance tout en réduisant ou en comprimant les dépenses gouvernementales mais, en contrepartie on peut instaurer d'autres politiques qui favorisent d'avantage l'activité du secteur privé.

**Le sénateur MacEachan:** Je crois que c'est exact, il s'agit d'un ensemble de politiques diversifiées. Toutefois, prenons la situation du Mexique, par exemple. Je doute vraiment que l'économie mexicaine puisse commencer à croître en même temps que l'application du programme de rajustement économique et, par conséquent, lorsque vous parlez du processus Baker-puisqu'il s'agit effectivement d'un processus dont la première étape consiste à instaurer des politiques de rajustement appuyées par une série de politiques à long terme—il favorisera la croissance.

Ce qui s'est produit, du moins à mon avis, c'est que l'on a tant insisté sur la croissance que certains d'entre nous, comme



[Text]

to believe—and I thought this originally—that there was some magic way by which these countries could bypass the necessary adjustment that you mentioned in the paper. I do not complain about the paper because I think, when you use growth-oriented adjustment, it implies that it is going to take some time to grow and that the pain comes first. In the case of Mexico, through no fault of its own it has to make another major adjustment. There is nothing in the Baker plan or the Baker process that relieves Mexico of that necessity.

The evidence we had in Washington from the officials of the World Bank indicated that there is nothing different in the loans which they will now administer under the new umbrella, because they have been doing that all along anyway. All that has happened is they have been given what is, in a sense, a political endorsement.

**The Chairman:** Short term pain for long term gain; is that what you are saying?

**Senator MacEachen:** I am simply making the point about the world not having changed. The world has changed a great deal because of the new political thrust, but the operations really have not.

**Mr. Wilson:** The laws of economics still work.

**Senator MacEachen:** The operations of the World Bank and the IMF, in the light of the evidence that we have heard, have not changed and are not expected to change despite the Baker plan. That is the evidence that was presented to us by officials from these organizations. I am not putting it forward as being the last word but it is a perspective.

**Mr. Wilson:** The only comment I would make in that regard, senator, is that the operations of the World Bank have changed to the extent that they are getting into the structural adjustment loans, as you pointed out a moment ago. They are not just making project loans; they will make the IMF type of loan but on a longer term basis.

One thing that comes through loud and clear in all of this is that the problem built up very quickly. It built up into an enormous size very quickly and it will take a while to unwind. It will take a while for the natural evolution of economies to get back on side. It will take a lot of patience and, to an extent, some foresight on the part of the people involved to try to anticipate and head off problems that could aggravate matters in the future.

There is an important element that we have not discussed today, senator, which is the responsibility of the creditor countries in following policies that will complement what we hope will happen in the less developed countries; this is our concern on protectionism. We have to take a balanced point of view in terms of how we will deal in our trade policies with those products that come from the less developed countries. We have to ensure that the directions we take as industrialized countries will contribute to balanced growth in other countries.

[Traduction]

moi, se sont laissés persuader qu'il existait une formule magique qui éviterait à ces pays d'opérer le rajustement nécessaire dont vous parlez dans le document. Je ne critique pas le document car, lorsque vous parlez de rajustement axé sur la croissance, je pense que vous sous-entendez qu'il faudra un certain temps avant que cette croissance à l'enfantement pénible, n'ait lieu. Le Mexique, sans que ce soit sa faute, doit faire un autre rajustement important. Le plan ou le processus Baker ne lui éviterait absolument pas cette nécessité.

Les représentants de la Banque mondiale à Washington ont souligné que les prêts qu'ils consentent maintenant n'ont rien de différent puisqu'ils n'ont rien changé à leur procédure, de toutes façons. La seule différence c'est qu'ils ont obtenu, en un sens, un appui politique.

**Le président:** Douleur à court terme pour gain à long terme, est-ce cela que vous préconisez?

**Le sénateur MacEachen:** J'essaie simplement de vous montrer que le monde a beaucoup changé par suite de la nouvelle orientation politique, mais que les procédures, elles sont les mêmes.

**M. Wilson:** Les lois économiques s'appliquent toujours.

**Le sénateur MacEachen:** À la lumière des témoignages que nous avons entendus, les activités de la Banque mondiale et du FMI sont toujours les mêmes et ne devraient pas changer malgré le plan Baker. C'est essentiellement ce que nous ont dit les représentants de ces organismes. Je ne considère pas cette assertion comme le fin mot de l'affaire mais il faut envisager cette possibilité.

**M. Wilson:** À cet égard, sénateur, je voudrais simplement vous faire remarquer que les activités de la Banque mondiale ont changé dans la mesure où elles touchent maintenant aux prêts de rajustement structurel, comme vous venez tout juste de le signaler. La Banque mondiale ne consent plus seulement des prêts au titre de projets mais consent des prêts du même type de ceux du FMI, mais à plus longue échéance.

Il est impossible de nier que le problème s'est complexifié très rapidement. Il a très vite pris une importance énorme et il faudra un certain temps avant que les choses ne se tassent. Il faudra un certain temps pour que l'évolution normale de l'économie reprenne son cours. Il faudra beaucoup de patience et, dans une certaine mesure, une certaine prévoyance de la part des groupes concernés qui devront anticiper et essayer de contrer les difficultés qui pourraient aggraver la situation dans l'avenir.

Il est une question importante dont nous n'avons pas discuté aujourd'hui, sénateur, soit la responsabilité qu'on les pays créanciers à se conformer à des politiques qui complèteront celles que nous espérons voir instaurer dans les pays moins développés; c'est à ce niveau que le protectionnisme nous préoccupe. Nous devons déterminer des politiques commerciales de façon équilibrée en ce qui a trait aux produits des pays moins développés. Nous devons veiller à ce que les orientations que nous adopterons en tant que pays industrialisés contribuent à équilibrer la croissance d'autres pays.



[Text]

One of the objectives of these G7 meetings is to have a greater degree of what has been called multilateral surveillance of the policies of the creditor country governments. The problem is not just whether Mexico or Peru or Argentina is adjusting. The problem is more whether the industrialized countries are adjusting in those instances where the policies they are developing are leading to the disruption of trade patterns, which will inhibit the growth of the less developed countries. This is going to become an increasing focus of our attention in the years ahead as the industrialized countries make sure that we carry our share of the responsibility.

**The Chairman:** And this is at a time of increasing protectionist pressures.

**Mr. Wilson:** Yes.

**Senator Rowe:** Mr. Chairman, the minister has just raised the matter on which I was going to question him. Perhaps I should say here that my colleagues are to be commended for their patience because I have raised this point on a number of occasions. What I do not understand as a layman in this whole issue is how those countries, which are so obviously incapable of meeting the financial obligations that they have created for themselves, could have been extended so much credit over the years. The minister mentioned a moment ago that the problem built up very quickly. By "the problem", I take it he meant the amount of credit that was extended to these various countries, some of which are very small, some of which hardly have enough credit for a basket of groceries. How come they were given all that credit?

I am glad the minister raised the matter of dual responsibility. We are sometimes inclined to blame the country that receives credit for being irresponsible. As I see it, the other bodies—which include the commercial banks in both Canada and the United States—

**Mr. Wilson:** Don't just stop there.

**Senator Rowe:** In my view, the bodies that have extended so much credit are as responsible as the countries who received that credit. How do those bodies rationalize the factors that have led to this situation? It seems to me that we are in a morass and that, in trying to extricate ourselves, we are likely to do a Sampson and haul the temple down over our heads. What guarantee have we that, assuming we can extricate ourselves without destroying the whole thing, there will not be a repetition of it in five years or less?

**Mr. Wilson:** Senator, I thought you were going to continue your metaphor to say that we also have to get the money lenders out of the temple. I am not sure that I am the best person to be talking to or asking those questions of. The bankers made their decisions based upon a number of considerations. The debtor countries made their decisions based on a number of considerations. I am not going to draw any value judgments as to who was right or wrong, but I think one of the things that changed during the period was interest rates. We did have a tremendous run up on interest rates which, because of the effects of compound interest, did have the effect of increasing substantially the debt load of these countries. Concurrent with

[Traduction]

L'un des objectifs du Groupe des Sept consiste à améliorer ce que l'on a appelé la surveillance multilatérale des politiques des pays créanciers. Le problème ne se limite pas à déterminer si le Mexique, le Pérou et l'Argentine s'adaptent. Le problème consiste davantage à déterminer si des pays industrialisés réussissent à s'adapter lorsque les politiques qu'ils élaborent bouleversent les échanges commerciaux, car la croissance des pays moins développés en serait inhibée. Nous nous intéresserons de plus en plus à cette question ces prochaines années car les pays industrialisés voudront s'assurer que nous nous acquittions de notre part des responsabilités.

**Le président:** Et tout cela se produit à une époque où les pressions protectionnistes augmentent.

**M. Wilson:** En effet.

**Le sénateur Rowe:** Monsieur le président, le ministre vient de soulever un point sur lequel je voulais l'interroger. Peut-être devrais-je féliciter ici mes collègues pour leur patience parce que j'ai soulevé ce point à plusieurs reprises. Ce que je ne comprends pas en tant que profane c'est comment ces pays, qui sont si manifestement incapables de s'acquitter des obligations financières qu'ils se sont eux-mêmes créées, ont réussi à obtenir une marge de crédit si grande au fil du temps. Le ministre a signalé il y a quelques instants que le problème s'est complexifié très rapidement. Par «le problème», je crois qu'il entendait le crédit qui a été accordé à ces pays, dont certains sont très petits et dont le crédit suffit à peine à l'achat d'un panier de provisions. Comment ont-ils pu obtenir tout ce crédit?

Je suis content que le ministre ait soulevé la question de la double responsabilité. Nous avons parfois tendance à taxer d'irresponsabilité le pays qui bénéficie du crédit. À mon avis, les autres organismes, dont les banques commerciales canadiennes et américaines...

**M. Wilson:** Continuez.

**Le sénateur Rowe:** À mon avis, les organismes qui ont accordé tout ce crédit sont aussi responsables que les bénéficiaires. Comment ces organismes peuvent-ils rationaliser les facteurs qui ont donné lieu à cette situation? Il me semble que nous nous trouvons dans une situation inextricable et que, en essayant de nous en sortir, nous sommes susceptibles d'imiter Samson et de faire tomber le temple sur notre tête. Peut-on garantir, à supposer que nous puissions nous en sortir sans tout détruire autour de nous, que la situation ne se répétera pas dans cinq ans ou même avant?

**M. Wilson:** Sénateur, je croyais que vous alliez continuer votre métaphore et déclarer que nous devons aussi jeter les prêteurs d'argent hors du temple. Je ne pense pas être celui à qui vous devriez poser ces questions. Les banquiers ont pris leur décision en se fondant sur un certain nombre de considérations. Les pays débiteurs ont pris leur décision en se fondant eux aussi sur un certain nombre de considérations. Je ne veux faire aucun jugement de valeur sur qui avait tort et qui avait raison, mais je crois que l'un des facteurs qui ont changé durant cette période était les taux d'intérêt. Nous avons eu d'énormes difficultés avec les taux d'intérêt lesquels, en raison des effets des intérêts composés, ont grossi considérablement la

[Text]

that, we experienced a real deflation in commodity prices. Many of these countries rely on the sale of commodities to generate the foreign exchange they need. I think that those are two principal factors that led to the problem that first began to be felt in a serious way in 1982. Obviously, that was compounded by the international recession of 1981-82.

Perhaps we can say that people did not foresee these factors clearly enough or did not build in a sufficient safety cushion in their decisions, either as borrowers or lenders. Certainly, however, from the late seventies on there were major changes in the world economic environment which have resulted in this problem. I suppose you could conclude that we are all debtor countries or creditor countries, all part of those changes.

**The Chairman:** It seems that we refuse to remember the admonition of a German economist who said that the tree does not grow to the sky.

This may be close to a question I asked a little while ago which you declined to comment upon. The last sentence of your brief says that the international community has clearly given its commitment to working the problem through in a way that avoids panic, financial collapse or any other worst-case scenario. Certainly we all want to avoid a financial collapse, panic or worst-case scenario. When you say that we are on the right track, insofar as the testimony we have heard in the United States, you are in good company. I have only one problem with all this, and I suppose it is something the committee will have to wrestle with. That is that I have yet to hear any scenario from anyone which suggests that even in the most favourable circumstances of growth in the OECD countries and of other factors remaining under control, that we are going to see anything more than a stretching out of this debt endlessly into the future with an incremental increase of 3 per cent per year but with the debt serviced. So we are faced with the proposition of an even larger debt in the year 2000 in these same countries. The only thing that you can look to is that through normal or even modest inflation their economies and our economy will be doubled in size and the banks and institutions will be twice as large, therefore, the problem will be reduced to a quarter of its size.

**Mr. Coleman:** That is the answer.

**The Chairman:** Is that the general answer, Mr. Coleman?

**Mr. Coleman:** I think so.

**Mr. Wilson:** A very important element in the evolution of the problem is the level of interest rates, particularly real interest rates. If we as industrialized countries can keep the level of interest rates down to reasonable levels—it is hoped below the real rate of growth of the LDCs—it will lead to a resolution or a greater ability to manage the problem. This brings us back to the policies of the industrialized countries. The level of interest rates is established in relation to the level of inflation of industrialized countries. That is why it is so very important that we do not ignore the problem of inflation on an ongoing basis, because it will hurt these countries far more than it will hurt the industrialized countries.

[Traduction]

dette de ces pays. En même temps, les prix des biens de consommation ont subi une véritable déflation. Bon nombre de ces pays se fient sur la vente de biens de consommation pour générer les devises étrangères dont ils ont besoin. Je crois que ce sont là les deux principaux facteurs qui sont à l'origine du problème dont les effets ont commencé à être profondément ressentis en 1982. Manifestement, la situation s'est aggravée par la récession internationale de 1981-1982.

Peut-être peut-on dire que ni les emprunteurs ni les prêteurs n'ont anticipé clairement ces facteurs et qu'ils n'ont pas paré aux effets de leurs décisions. Toutefois, depuis la fin des années 70, ce sont d'importants changements dans le climat économique mondial qui ont créé cette situation. Je crois que l'on pourrait conclure en disant que les pays débiteurs aussi bien que les pays créanciers sont partie à ces changements.

**Le président:** Il me semble que nous refusons de nous souvenir de l'admonestation d'un économiste allemand d'après qui les arbres ne grandissent pas jusqu'au ciel.

Cela touche un peu à une question que j'ai posée il y a peu de temps et à laquelle vous avez refusé de répondre. D'après la dernière phrase de votre mémoire, la collectivité internationale se serait manifestement engagée à résoudre le problème d'une façon à éviter la panique, la ruine financière ou toute autre situation pire encore. Nous voulons tous éviter la ruine financière, la panique ou pire. Lorsque vous dites que nous sommes dans la bonne voie, vous n'êtes pas le seul, à preuve les témoignages que nous avons entendus aux États-Unis. Une seule chose me chicote toutefois, et je suppose que le Comité devra y voir. Jamais encore je n'ai entendu quelqu'un prétendre que, même dans les circonstances de croissance les plus favorables dans les pays de l'OCDE et à supposer que les autres facteurs sont sous contrôle, nous pouvons espérer autre chose que la prolongation de cet endettement à perpétuité, accompagné d'une augmentation supplémentaire de 3 p. 100 par année, le service de la dette étant assuré. Ces pays risquent donc de voir leur dette augmenter encore d'ici l'an 2000. Tout ce que l'on puisse espérer c'est que, en supposant une inflation normale ou même modeste, leur économie comme la nôtre doubleront et que l'importance des banques et des institutions doublera; le problème sera par conséquent réduit de trois-quarts.

**M. Coleman:** Voilà la solution.

**Le président:** Est-ce vraiment la solution générale, M. Coleman?

**M. Coleman:** C'est ce que je pense.

**M. Wilson:** On peut suivre l'évolution du problème en se basant sur le niveau des taux d'intérêt, plus particulièrement des taux d'intérêt réels. Si, en tant que pays industrialisés, nous pouvons maintenir les taux d'intérêt à des niveaux raisonnables, en-deçà du taux réel de croissance des pays moins développés (PMD), nous pourrions régler ou mieux gérer le problème. Ce qui nous ramène aux politiques des pays industrialisés. Le niveau des taux d'intérêt est déterminé compte tenu du niveau d'inflation des pays industrialisés. C'est pourquoi il est très important de ne pas perdre de vue le problème de l'inflation, puisque ces pays en ressentiront les effets beaucoup plus vivement que les pays industrialisés.

---

*[Text]*

**The Chairman:** I quite agree. I had assumed that interest rates would be maintained.

On behalf of the committee, Mr. Minister, I thank you and your officials for coming tonight.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le président:** Je suis tout à fait d'accord avec vous. J'avais présumé que les taux d'intérêt seraient maintenus.

Au nom du Comité, monsieur le Ministre, je vous remercie ainsi que vos représentants de vous être joints à nous ce soir.

La séance est levée.

---





*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. John Coleman, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch.

M. John Coleman, sous-ministre adjoint, Direction des finances et commerce internationaux.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-86

## SENATE OF CANADA

---

*Standing Senate Committee on*

# Foreign Affairs

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE van ROGGEN

---

## INDEX

OF PROCEEDINGS

*(Issues Nos. 1 to 14 inclusive)*

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1986

## SÉNAT DU CANADA

---

*Comité sénatorial permanent des*

# Affaires étrangères

*Président:*  
L'honorable GEORGE van ROGGEN

---

## INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Fascicules n<sup>os</sup> 1 à 14 inclusivement)*



Prepared  
by the  
Information and Reference Branch,  
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé  
par le  
Service d'information et de référence,  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs  
1st Session, 33rd Parliament, 1984-86

### INDEX

(Issues 1-14 inclusive)

#### ANERA

*See*  
United States — American Near East Refugee Aid

#### Africa

Coffee, prices, effect, 9:14  
Debt, international  
Description, 9:12, 30; 11:13-5, 31  
International arrangements, 9:13  
International Monetary Fund  
African central banks, meeting, May 1985, Nairobi, reasons, 9:28  
Conference, Washington, February 1986, reference, 9:12  
Negotiations, program, 12:23-4  
Structural adjustment facility, 9:13  
Problem of debt or development aid, 2:30; 3:11; 6:36; 9:31-2; 14:15  
Rescheduling, 9:13  
Solutions  
Arbitration and settlement, 9:32-3  
Consolidated and co-ordinated series of help measures, 11:28  
United Nations, special session, May, 1986, 9:13; 14:1, 14  
World Bank  
Perception of African problems, 9:28  
Special African facility, 9:13; 12:10  
*See also below*  
Sub-Saharan countries  
Development assistance  
Courses, management, training, 2:21-3  
Domestic policy, changes, 9:14-6  
Balance of payments, 9:15  
Exchange rates, reserves, 9:15, 23-5; 12:19, 28  
Food aid, dependence on, 11:11  
Foreign investment, 9:16-7  
*See also below*  
Sub-Saharan countries  
Independence, preparation for, 2:24-5  
Official Development Assistance, loans on grant basis, 14: 11, 14-5  
Oil, reduced prices, effect, 9:14  
Price prospectus, 9:12-3  
Project Finance, 9:17  
Sub-Saharan countries  
Capital needs, short-fall, 12:10  
Debt, international, 9:11-2; 12:7, 15  
Creditor initiative, suggestion, 9:34  
Definition, 12:17  
Exports, commodity, reliance on, 12:16  
Foreign investment, 9:17-8; 12:8-9  
Growth rates, import volumes relationship, 9:24  
Trade  
European community, 9:23-6; 12:21-2  
Future, 9:26  
Problem, 9:26  
World Bank, foreign exchange earnings, forecasts, 9:12

## SENAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères  
1<sup>re</sup> session, 33<sup>e</sup> législature, 1984-1986

### INDEX

(Fascicules 1-14 inclusivement)

#### ACDI

*Voir*  
Agence canadienne de développement international

#### AID

*Voir*  
Association internationale de développement

#### AIE

*Voir*  
Agence internationale de l'énergie

#### ANERA

*Voir*  
Etats-Unis — *American Near East Refugee Aid*

#### APD

*Voir*  
Aide publique au développement

#### Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Etat, condition, 9:8  
Faiblesse, 9:18-9, 23  
Fonction, but, 2:14-5  
Fonds monétaire international, relations, 4:14  
Pays en voie de développement, accès aux marchés, importance, 2:28; 4:13-4; 6:12; 8:28

#### Affaires étrangères, Comité sénatorial permanent

Conseillers spéciaux auprès du Comité, 2:5-6  
Mandat, 2:7, 25-6, 31  
Motions  
Ordre de renvoi, résolution; adoptée, 1:10-3  
Président, élection (*in absentia*); adoptée, 1:7  
Président suppléant, élection; adoptée, 1:8  
Procès-verbaux, impression; adoptée, 1:9-10  
Vice-président, élection; adoptée, 1:8-9  
Ordre de renvoi, 2:3, 5  
Président, élection (*in absentia*) honorable sénateur George C. van Roppen, 1:7  
Président suppléant, élection, honorable sénateur Henry D. Hicks, 1:8  
Rapport au Sénat  
*Relations (Les) du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord*, rapport, 1:6  
Texte, 1:162-321  
Séance à huis clos proposée, à Toronto, 2:5  
Séance d'organisation, 1:4-5, 7-13  
Système financier international et institutions  
Lettre, février 1986, de M. Y. Fortin, ministère des Finances, concernant aide au développement à l'étranger, 5:4-5  
Témoins proposés, liste, 2:5  
Vice-président, élection, honorable sénateur Heath Macquarrie, 1:8-9

**Africa 2000**

Program, 11:27

**African Development Bank**, function, 11:31-2

**Algeria**

Canada, bilateral trade, 1:118-9

Export Development Corporation, financial facilities, 1:116, 125

*See also*

Canadian Commercial Corporation

Francophone countries

**Arab-Israeli relations**

*See*

Israeli-Arab relations

**Arab countries**

Camp David Peace Accords, position, 1:40

Canada, perception of Israeli-Arab relations, 1:75-6

Israel, attitude towards, 1:20-1, 83

Boycott, economic, 1:123

Loans to developing countries, 13:33

Reagan plan, position, 1:42

*See also*

Fez Conference, Arab League Summit, 1982

**Arafat, Yasir, Chairman, Executive Committee, Palestine Liberation Organization**

Leadership, 1:66-7, 69

**Arafat-Hussein Agreement**, 1:20,68-9,71,73,83-5

**Argentina**

Baker Plan, candidate, 2:21; 4:6

Debt, international

Servicing

Percent of export, 4:7

Problems, 3:11

Economics, 8:27-8; 12:22-3

Imports, liberation, 12:22

**Asia**

Capital, outflow, 12:28

Debt, international, 4:25; 12:20

**Asselin, Hon. Martial, Senator (Stadacona)**

International financial system and institutions

Debt, international, Baker Plan, 6:16-7

**Baker Plan**

*See under*

Debt, international

**Bank for International Settlements**

Banking system, private international, external assets, 1972, 1982, 8:9

Developing countries, debt problems, short-term credit, 3:15

**Bank Watch**, publication of Mcleod Young Weir Limited, reference, 13:11, 17, 26

**Banks and banking**

African central banks, meeting, May 1985, Nairobi, with International Monetary Fund, reasons, 9:28

**Affaires extérieures, ministère**

Proche-Orient et Afrique du Nord

Affectations, durée, renvoi recommandé, 1:172, 267

Délégués commerciaux, intégration, préoccupation, 1:272

Intérêts commerciaux, importance, 1:173

Représentants diplomatiques, rôle, 1:265

Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), 1:273

**Afrique**

Aide alimentaire, dépendance, 11:11

Banque mondiale, prévisions des revenus du marché des changes, 9:12

Café, prix, effet, 9:14

Commerce

Avenir, 9:26

Communauté européenne, 9:23-6; 12:21-2

Problème, 9:26

Dette internationale

Accords internationaux, 9:13

Banque mondiale

Compréhension des problèmes, sentiment général, 9:28

Facilités accordées, 9:13; 12:10

Description, 9:12, 30; 11:13-5, 31

Fonds monétaire international

Banques centrales africaines, réunion, mai 1985 à Nairobi, raison, 9:28

Conférence, Washington, février 1986, référence, 9:12

Facilités d'adaptation structurelle, 9:13

Programme de négociation, 12:23-4

Nations unies, session spéciale, mai 1986, 9:13; 14:11, 14

Problème d'aide ou de dette, 2:30; 3:11; 6:36; 9:31-2; 14:15

Rééchelonnement, 9:13

Solutions

Arbitrage et règlement, 9:32-33

Coordination, des mesures d'aide, 11:28

*Voir aussi plus bas*

Pays du Sahel

Développement, aide, cours de gestion, formation, 2:21-3

Financement des projets, 9:17

Indépendance, préparation, 2:24-5

Investissement étranger, 9:16-7

*Voir aussi plus bas*

Pays du Sahel

Pays du Sahel

Besoins, prévisions de la Banque mondiale, 12:10

Définition, 12:17

Dette internationale, 9:11-2; 12:7, 15, 17

Initiative des créanciers, suggestion, 9:34

Exportations de marchandises, dépendance, 12:16

Investissement étranger, 9:17-8; 12:8-9

Taux de croissance, volume des importations, rattachement, 9:24

Perspectives des prix, 9:12-3

Pétrole, baisse des prix, effet, 9:14

Politique intérieure, changements, 9:14-6

Balance des paiements, 9:15

Taux de change, réserves, 9:15, 23-5; 12:19, 28

**Afrique 2000**

Programme, 11:27

**Afrique du Nord**

Canada

Etude parlementaire, manque, 1:176

Exportations, 1:269

Importations, 1:269

**Banks and banking—Cont'd**

## Canadian banks

- Canadian government, involvement, discussion, 13:25, 32-3
- Official provisioning system, 14:8, 17-8
- Petrodollars, government, non-intervention, 13:7-8, 19
- United States, Real Estate Investment Trust, losses, 13: 19-20

## Commercial banks

- Assets, growth, 13:9, 30
- Competition with international financial institutions, 13: 27-9
- See also below*

Debt, international — Commercial banks

## Credit rating agencies, 13:28-9

## Credit ratings, 13:11-2, 28

## Debt, international

- Amount owing, Canadian, American banks, 3:8-10; 7:23
- Banking crisis, avoidance, 4:6
- Baker Plan, acceptance, co-operation, 14:22-3
- Commercial banks
  - Co-ordination with international financial institutions, other banks, 13:17, 26-7; 14:10, 17, 21-2
  - Financing, 3:15; 4:16; 5:12; 6:10-1, 21-2; 7:10, 12-5, 17-8, 23; 14:9, 16, 21-2
  - Governments, role, 13:25, 32-3; 14:10
  - Role, 13:10-1, 13-4, 24, 31-3; 14:10
- Effect on, 2:12-3; 12:6
- Exports, servicing of debt, relationship, 13:29

## Exposures

- American and Canadian banks, 13:32; 14:16
- European and North American banks, 12:19
- International banks, decrease, 14:8-9

Latin America, American banks, reserves, increase, effect, 8:25

Lending practices, command/market driven economies, 2:20-1

Mexico, Canadian banks, role, 8:11

Rules, regulations, changes, 8:13-4; 12:19; 13:15; 14:17-8

Selling at discount, 12:13, 18

Solution, action, 2:16-7; 4:6, 20-1

Understanding of, 2:13; 14:20-1

Write-downs, effect, 4:11-2, 14-5, 18-9; 6:25-7, 36; 8:10, 27-8; 12:13; 13:13, 15, 19-20

Debt to equity ratio, 13:15-6, 20-2; 14:8

Developing countries, financial requirements, assessment, co-ordination, World Bank, IMF, 6:9-10; 7:15-8, 23-5

## Hidden reserves, 13:32

## Interest

- Capitalization, 2:13; 4:11, 24; 6:31
- Spread between pay outs to lenders, earnings from borrowers, 13:16, 26, 32

International, liquidity system, developing countries, relationship, 9:7

Middle East, banking in Canada, 13:8, 28

Official provisioning system, 14:8, 17-8

Real interest, 13:16

Wholesale deposit, definition, 13:11

*See also*

- Development banks
- Inspector General of Banks

**Barbados**

Debt, international, 12:16

**Barber, Horace, Alternate Executive Director, World Bank, Washington, D.C.**

Biographical data, 5:5-6

International financial system and institutions

Discussion, 5:13-26

Statement, 5:6-13

**Afrique du Nord—Suite**

## Canada—Suite

- Relations bilatérales, politique, 1:264
- Relations commerciales, 1:173-4, 269-78
- Relations diplomatiques, 1:172, 264

*Voir aussi*

Pays francophones

**Afrique du Sud**

Dette internationale, M. Fritz Leutwiler, rôle d'un arbitre neutre, 9:10

**Agence canadienne de développement international (ACDI)**

## Aide au développement

- Organisations non gouvernementales, contributions, 1:288
- Politique, révision recommandée, 1:174, 290-1

Aide publique au développement, rôle, 11:8

Algérie, versements, montant, 1:287

Banques de développement régional, compétence, 11:29

Barrage sur l'Indus, projet, 11:23-4

Coopération avec le FMI et la Banque mondiale dans pays en développement et pays débiteurs, 11:27

## Egypte

Programmes, évaluation, 1:284-5

Subventions et prêts, 1:275, 285

*Endettement (L') et le développement*, document, 11A:1-18

Expansion économique régionale, ministère, aide liée, coopération, 11:22

## Financement

Cofinancement, 1:287

Retombées commerciales, 1:287

Parallèle, 1:281-4

## Fonds, 9:32

Jordanie, financement parallèle admissibilité, 1:282-4

Liban, aide, 1:287

Maroc, versements, montant, 1:287

*Participation (La) du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions*, document, 11A:19-23

Pays bénéficiaires de l'aide, nombre, 11:23

Plan Baker, conséquences, 11:26-7

Programmes, amélioration, suggestions, 1:287-8

Société pour l'expansion des exportations, coordination, 1: 282; 11:13, 22

## Soudan

Aide alimentaire, 2:286

Programmes, 1:284-6

Projets, difficultés, 1:286

Tunisie, versements, montant, 1:287

Yemen, la République démocratique et populaire, et Yémen du Sud, 1:287

**Agence internationale de l'énergie (AIE)**

Pétrole, système de partage, 1:179, 278

**Aide officielle au développement (AOD)**

*Voir*

Aide publique au développement

**Aide publique au développement (APD)**

Agence canadienne de développement international, rôle, 11:8

## Aide

Aide alimentaire, 11:9, 18-9

Aide bilatérale, 11:8-10

Aide humanitaire, 11:9

Aide liée, 11:21-2

Banques de développement, multilatérales, 11:9-10



- Barton, William H., former Canadian Ambassador to the United Nations**  
Testimony, reference, 1:69, 90-1
- Bassett, Charles P., Vice-President, Anglophone Africa Branch, Canadian International Development Agency**  
Testimony, reference, 1:129
- Bata Shoe Factory**  
Pakistan, 11:23
- Benvenisti, Meron, report, West Bank Data Base Project**  
Reference, 1:57-9, 60, 62, 80, 132-3
- Bonn Economic Summit (1985)**  
Declaration, 7:6, 11, 29
- Bosa, Hon. Peter, Senator (York-Caboto)**  
International financial system and institutions  
*Bank Watch*, publication of Mcleod Young Weir Limited, 13:26  
Banks and banking, 13:25-6  
Bonn Economic Summit, declaration, 7:11  
Caribbean countries, tourism, 5:15  
Caribbean Development Bank, members, 5:15  
Debt, international, 4:17, 19; 5:14; 7:12-5, 28; 9:20; 11:26-7; 13:24-5  
European Economic Community, 5:25  
Financial institutions, international, reform, 9:18  
G-5, 3:21-2  
*Globe and Mail*, article, March 21, comments on, 7:26-7  
Industrialized countries, economic growth, 14:23-4  
Inspector General of Banks, 3:22  
Interest rates, 4:19  
International Development Research Centre, 10:13-4  
International Monetary Fund, 5:13-4; 7:12, 29; 9:20  
Jamaica, 5:24-5  
Mexico 8:18-20  
Monetary system, international, opinion of Canada, 3:21  
Newly industrialized countries, distinction, 3:16  
Official Development Assistance, 11:28-9  
Procedure, 3:21; 4:5  
Trade, Caribbean, Western Europe, 5:15  
Organization meeting, 1:1
- Boycotts**  
Arab boycott of Israel, 1:123  
Canada, guidelines, legislation, 1:124-5
- Brazil**  
Credit worthiness, 6:29-30  
Debt, international, loans, write-downs, 6:25-7  
Economy, 8:22; 12:23-4  
Exports, increase, 2:18  
International Monetary Fund, relationship, 14:12  
Oil prices, drop, impact, 2:17-8  
World Bank, loans 1985, amount, 8:14
- Bronfman, Edgar, President, World Jewish Congress, New York**  
Testimony, reference, 1:40, 51, 53
- Brown, Dean, President, Middle East Institute, Washington, D.C.**  
Testimony, reference, 1:92
- Aide publique au développement (APD)—Suite**  
Aide—Suite  
Canada, bilatéral, multilatéral, pourcentage, 2:31; 11:29  
Comparaison entre assistance à l'aide multilatérale et bilatérale, 11:19-21  
Coopération technique multilatérale, 11:9  
Entreprises  
Programme du transfert de technologie, 11:9  
Programme de coopération industrielle, 11:9  
Frais d'administration, 11:9  
Secteur bénévole, 11:9, 18-9  
Budget, 26 février 1986, Afrique, subvention, aide publique au développement, 11:13-4; 14:11, 14-5  
Contributions  
Canada, 1985-1986, montant, 11:8  
Pays industrialisés, 2:28  
Produit national brut, pourcentages, objectif, 3:29-32; 5:5, 12; 11:8, 28-9; 12:10, 22  
Dépenses, comparaison avec armements, 2:27  
Dette  
Montant, dette envers le Canada, 11:12, 14-5  
Programme d'aide au développement, relation, 11:12  
Remise, suggestion, 11:12  
Remise de la dette dans les pays moins développés, 1977, 11:13; 12:11; 14:14  
Instruments d'assistance au développement, 11:16-7  
Aide relative à des projets, 11:16, 21-3, 25-6  
Aide relative à des programmes, 11:17, 22-3, 25-6  
Plan Baker, effet, 11:29-32  
Prêts, formule, 11:15-6
- Algérie**  
Canada, commerce bilatéral, 1:273  
*Voir aussi*  
Corporation commerciale canadienne  
Pays francophones  
Société pour l'expansion des exportations
- Allemagne**  
Economie européenne, relance, rôle, observations, 6:39
- Amérique du sud**  
Dette internationale, 9:31
- Amérique latine**  
Antilles, relations, 5:20-1  
Banque mondiale, prêt supplémentaire, 8:14  
Capitiaux, exode, 8:19-22; 12:8, 28  
Commerce, 8:8, 12  
Crise économique, 8:6  
Démographie, 8:26  
Dette extérieure, augmentation, 8:6  
Dette internationale  
Banques américaines, réserves, augmentation, effet, 8:25  
Cartagena, groupe, 2:29; 4:23; 9:28-9  
Comptes courants, déficits, réduction, 14:23-4  
Conséquences, 8:10, 18  
Genre, 11:13  
Histoire, 8:25-6; 12:20  
Plan Baker, réaction, 2:24; 8:11, 23  
Service, problèmes, 8:6, 13  
Solutions, 8:8, 10-4, 27-8; 9:32-3  
Pourcentage des exportations des biens, services, 8:6-7  
Relations, Nord-Sud, effet, 8:14, 18  
Epargnes étrangères, sorties, 8:6  
Exportations, 8:8-9, 24, 28; 14:25  
Fonds monétaire international, rapport, 14:12

**Budget, February 26/1986**

Development aid given on grant basis, 11:13-4; 14:11, 14

**CARICOM**

*See under*

Caribbean countries — Trade

**CBIE**

*See*

Canadian Bureau of International Education

**CCC**

*See*

Canadian Commercial Corporation

**CIDA**

*See*

Canadian International Development Agency

**CPPF**

*See*

Export Development Corporation — Canadian Project Preparation Facility

**Camp David Peace Accords, 1:21, 36, 77, 82, 85****Canada**

Arab countries, students from, number, 1:113

Boycotts, guidelines, legislation, 1:124-5

Camp David Peace Accords, position on, 1:77

Canada Savings Bonds, short-term money, popularity, 13:9

Caribbean countries, special relationship, 5:22-3; 12:16, 22

Debt, international, significance to, 2:10-1

Diplomatic representatives, role, expansion, 1:111

Dollar, exchange rate, 6:35

Egypt, cultural contacts, exchanges, trade, 1:114, 119-21, 125 128-9

Fez Conference, peace plan, position on, 1:78

Financial institutions, international, contributions, 3: 18-20; 9:32

Foreign aid, bilateral, multilateral, 2:31

Gross National Product, percentage, objective, 3:29-32; 5:5, 12; 11:8, 28-9; 12:10, 22

*See also below*

Official Development Assistance

Francophone countries

Cultural and educational relations, 1:110, 113-4

Immigration, efforts, increase, 1:110

International institutions, role, 7:9

Iran, diplomatic, trade relations, 1:24, 101, 112-3

Iran-Iraq relations, role, 1:23, 101

Iraq, relations, diplomatic, trade, 1:24, 101

Islamic studies

Centres, 1:114

Encouragement recommended, 1:114

Israel

Attitude towards, 1:28

Bilateral trade, 1:121-2

Cultural contacts, 1:113-4

Occupied territories, position on, 1:77

Israeli-Arab relations, involvement, history, 1:74-6

Jerusalem

Embassy, location, 1:86-7

Position on, 1:21-2, 75, 85-7

Recommendations, 1:21-2, 87-8

Jordan, embassy, 1:111

**Amérique latine—Suite**

Habitants, autoportrait, 8:26

Importations, diminution, 2:10; 8:6; 12:9

Inflation, taux, 2:24; 8:7

*Programme (Un) de croissance économique pour l'Amérique latine*, thème, rencontre, janvier 1986, Argentine, 8:24

Revenu par habitant, diminution, 1980-1985, 8:6

Tourisme, importance, 8:27

**Antilles**

Amérique latine, relations, 5:20-1

Canada, liens particuliers, 5:22-3; 12:16, 22

Commerce

Canada, 5:18

CARICOM, 5:18

Cuba, 5:19

Pays européens, 5:15

Dette internationale

Banques étrangères, réactions, 5:9

Historique, 5:7-9

Plan Baker, effet, 5:14-5

Politique intérieure conservatrice, effet, 5:9

Réponse à la situation, 5:9-10

Service de la dette, statistiques, 5:7

Economie, restructuration, but, 5:13, 21

Indépendance, préparation, 2:24-5

Productivité, augmentation, 5:21

Tourisme, 5:7, 15-6

*Voir aussi*

Banque de développement des Caraïbes

**Arabie Saoudite**

Canada, commerce bilatéral, 1:273-4

Pétrole, exportation au Canada, 1:274, 277-8

Prêts à, défaut de paiement, conséquences, 13:33

Produits pétrochimiques, production, effet, 1:278

**Arafat, M. Yasir, président, comité exécutif, Organisation de libération de la Palestine**

Leadership, 1:218-21

**Arafat-Hussein, accord, 1:168, 219-21, 223-5, 235-7****Argentine**

Dette internationale, service

Pourcentage des exportations, 4:7

Problème, 3:11

Economie, 8:27-8; 12:22-3

Importations, libéralisation, 12:22

Plan Baker, candidat, 2:21; 4:6

**Asie**

Capitaux, exode, 12:28

Dette internationale, 4:25; 12:20

**Asselin, honorable Martial, sénateur (Stadacona)**

Système financier international et institutions

Dette internationale, plan Baker, 6:16-7

**Association des banquiers canadiens**

Tableaux, répartition de l'actif, référence, 13:14

**Association internationale de développement (AID)**

Aide, distribution, 12:15

**Canada—Cont'd**

- Lebanon
  - Aid, type, rationale, **1:134**
  - Humanitarian aid, **1:134**
  - Mission Administered Funds, **1:134**
  - Position on, **1:22, 96-8**
- Mexico, economic policy towards, **8:20**
- Middle East
  - Bilateral relations, policy, **1:110**
  - Contacts, awareness, historical overview, **1:27-9, 31, 76**
  - Development assistance, **1:25**
  - Diplomatic relations **1:24, 76, 110**
  - Exports to, **1:114-5**
  - Immigration policy, recommendation, **1:25-6**
  - Imports, **1:115**
  - Oil, **1:31, 119, 122**
  - Parliamentary study, lack of, **1:27-8**
  - Peacekeeping role, **1:23-4, 75-6, 102, 105-9**
  - Trade, **1:24-5, 27, 114-23**
- Mission Administered Funds (MAF), **1:133-4**
- North Africa
  - Bilateral relations, policy, **1:110**
  - Diplomatic relations, **1:24, 110**
  - Exports, **1:114-5**
  - Imports, **1:115**
  - Parliamentary study, lack of, **1:27-8**
  - Trade, **1:24-5, 29, 114-23**
- Official Development Assistance
  - Budget, 26 february 1986, aid on grant basis, **11:13-4; 14:11, 14**
  - 1977, debt forgiveness, **11:13; 14:14**
- Palestine Liberation Organization, position on, **1:22, 88-93**
- Recommendations, **1:92-3**
- Peacekeeping, approach to, prerequisites, **1:104-5**
- See also above*
- Middle East
  - Protectionism, considerations, **12:22**
- Reagan plan, position on, **1:77**
- Resources, dependence on, **12:22**
- Service sectors, Middle East, North Africa, importance, **1:117**
- Syria
  - Embassy, establishment, recommendation, **1:24, 112**
  - Trade relations, possibilities, **1:112**
- Tel Aviv, Mission Administered Funds (MAF), **1:133-4**
- United Arab Emirates, Canadian embassy, **1:111**
- United Nations Security Council Resolution 242, position on, **1:76-7, 85**

**Canada-Israel Committee**

- Testimony, reference, **1:34, 40, 42-3, 45-6, 82, 86, 90, 124**

**Canada-Palestine Solidarity Committee**

- Testimony, reference, **1:40, 42, 55, 90**

**Canada's Participation in the International Financial System and Institutions**, document, Canadian International Development Agency, **11A:19-23****Canada's Relations with the Countries of the Middle East and North Africa**, Report of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs

## Appendices

- A — List of Witnesses, **1:142-53**
- B — Canada's Trade with Middle East and North African Countries (1979 to 1984), tables, **1:154-5**
- C — Population and GNP per capita, 1982, Countries of the Middle East and North Africa, table, **1:156**

**Association internationale de développement (AID)—Suite**

- Fonds, renflouage, **3:19; 12:10; 14:10-1, 13**
- Canada, contribution, **3:19, 29-30; 7:13**
- Etats-Unis, contribution, **3:17, 19**
- Pays communistes, participation, **3:17, 19**
- IDA 8
  - Comparaison avec IDA 7, **9:13-4**
  - Somme, objectif, **12:10**
- Inde, aide diminution, **12:15**
- Réforme, suggestion, **9:19**

**BCEI***Voir*

- Bureau canadien d'éducation internationale

**Baker, plan***Voir sous*

- Dettes internationale — Plan Baker

- Bank Watch*, publication de Mcleod Young Weir Limited, référence, **13:11, 17, 26**

**Banque africaine de développement**, fonction, **11:31-2****Banque de développement des Caraïbes**

- Membres, **5:15, 20**

**Banque des règlements internationaux**

- Pays en voie de développement, dette, problèmes, prêts à court terme, **3:15**
- Système bancaire international privé, expansion des éléments d'actif, 1972, 1982, **8:9**

**Banque interaméricaine de développement**

- Amérique latine, relations, **5:21**
- Décisions, **7:26**
- Emprunteurs, bénéficiaires de l'aide canadienne, relation, **11:31**
- Intervention politique, fin demandée, **7:25-6**
- Jamaïque, fonds de modernisation des installations de production, **5:17**

**Banque internationale pour la reconstruction et le développement***Voir*

- Banque mondiale

**Banque latino-américaine**

- Amérique latine, relations, **5:21**
- Canada, crédits à, **7:26**
- Emprunteurs, non bénéficiaires de l'aide du Canada, **11:31**
- Intervention politique dans les opérations, fin, recommandation, **7:25-6**
- Jamaïque, fonds pour modernisation des installations, **5:17**

**Banque mondiale**

## Afrique

- Changements d'orientation, rapport, **9:18**
- Compréhension des problèmes, **9:28**
- Facilités accordées, **9:13; 12:10**
- Prévisions des revenus du marché des changes, **9:12, 26**
- Amérique latine, prêt supplémentaire, **8:14**
- Banques commerciales, coordination, **13:17; 14:13**
- Brésil, prêts, montant, 1985, **8:14**
- Contributions, répartition des votes, rapport, **13:7, 30**
- Crédibilité, **9:11**



- Canada's Relations with the Countries of the Middle East and...**  
*Cont'd*  
 Appendices—*Cont'd*  
 D—Crude Oil, Middle East and North African Imports as a percentage of Total Canadian Imports:1971-1984 (1,000 BBL/day), table, 1:157-8  
 E—Canadian Humanitarian Assistance to the Middle East and North Africa, 1:159-60  
 F—Immigration to Canada from Middle East and North African Countries, Total Landings 1978-1984 by country of Last Permanent Residence, table, 1:161  
 Conclusions, summary, 1:19-26  
 Foreword, 1:15-6  
 Introduction, 1:27-9  
 Maps  
 A — The Middle East and North Africa, 1:139  
 B — Israel and Its Neighbours, 1:140  
 C — Lebanon, 1:141  
 Order of reference, 1:28-9  
 Recommendations, 1:19-26, 78-85  
 Table of contents, 1:17-8  
 Text, 1:14-161
- Canadian-Arab Federation**  
 Testimony, reference, 1:33, 70, 90
- Canadian Bankers' Association**  
 Tables, distribution of assets, reference, 13:14
- Canadian Bureau of International Education (CBIE)**  
 Training programs, efforts, 1:117
- Canadian Commercial Corporation (CCC)**  
 Algeria, contracts, 1:116-7
- Canadian International Development Agency (CIDA)**  
 Algeria, contributions, amount, 1:130  
 Baker Plan, impact, 11:26-7  
*Canada's Participation in the International Financial System and Institutions*, document, 11A:19-23  
 Co-operation with IMF and World Bank in developing and debtor countries, 11:27  
 Countries receiving aid, number, 11:23  
*Debt and Development*, document, 11A:1-18  
 Development assistance  
 Non-governmental organizations, assistance, 1:131  
 Policy revision recommendation, West Bank, Gaza, 1:25, 133-4  
 Egypt  
 Funds allocation, 1:128-9  
 Grants and loans, 1:120  
 Projects, programs, assessment, 1:129  
 Export Development Corporation, coordination, 1:126; 11:13, 22  
 Financing  
 Co-financing with Arab, Israeli aid agencies in third world countries, 1:130  
 Commercial spin-offs, 1:130-1  
 Parallel, 1:126  
 Funds, 9:32  
 Indus River Dam project, 11:23-4  
 Jordan, eligibility, parallel financing, 1:126-7  
 Lebanon, development assistance, 1:130  
 Morocco, contributions, amount, 1:130  
 Official Development Assistance, role, 11:8  
 Programs, improvements, suggestions, 1:131

# **Banque mondiale—*Suite***

- Dette, cours de formation, pays de l'Afrique noire, 2:22; 4:16-7  
 Dette internationale, financement à long terme, 8:11  
 Finances, ministère, compétence, 11:29  
 Fonction, but, 2:14, 16, 28, 31; 3:17; 9:8; 11:28; 14:13, 19  
 Fonds, 9:19, 30, 32; 12:11; 14:10, 13  
 Fonds monétaire international, collaboration, 6:6; 14:9, 12-3  
 Histoire, 2:16  
 Jamaïque, projet d'administration publique, 5:22  
 Paye à revenu moyen, emprunts, 12:15  
 Pays en voie de développement, besoins financiers, évaluation, FMI, banques privées, coordination, 6:9-10; 7:15-8, 23-5  
 Plan Baker, augmentation des prêts aux pays plus endettés, 6:7; 7:13; 14:7, 9, 28  
 Prêts  
 Montant 1985, 3:6  
 Règles de conditionnalité, 8:16; 9:11

# **Banque Toronto-Dominion**

- Évaluation de crédit, 13:11-3, 28  
 Ratio du passif à l'actif, 13:15-6

# **Banques de développement**

- Canada, contribution, 3:20; 11:29  
 Financement pour le développement, déclin, 9:8  
 Multilatérales, prêts, 1980-85, 3:6  
 Orientation environs des projets, 11:17  
 Régional  
 Agence canadienne de développement international, compétence, 11:29  
 Canada, contribution, 11:29

# **Banques et opérations bancaires**

- Agences d'évaluation de crédit, 13:28-9  
 Banques canadiennes  
 États-Unis, fiducie d'investissement immobilier, pertes, 13:19-20  
 Gouvernement canadien, contribution, discussion, 13:25, 32-3  
 Pétro-dollars, gouvernement, rapport, 13:7-8, 19  
 Système officiel de réserves, 14:8, 17-8  
 Banques centrales africaines, réunion, mai 1985 à Nairobi, avec Fonds monétaire international, raison, 9:28  
 Banques commerciales  
 Actif, croissance, 13:9, 30  
 Concurrence avec les institutions financières internationales, 13:27-9  
*Voir aussi plus bas*  
 Dette internationale — Banques commerciales  
 Banques internationales, liquidités internationales, pays en voie de développement, relation, 9:7  
 Crédit, évaluation, 13:11-2, 28  
 Dépôts institutionnels, définition, 13:11  
 Dette internationale  
 Amérique latine, banques américaines, réserves, augmentation, effet, 8:25  
 Banques commerciales  
 Coordination avec les institutions financières internationales, et autres banques, 13:17, 26-7; 14:10, 17, 21-2  
 Financement, 3:15; 4:16; 5:12; 6:10-1, 21-2; 7:10, 12-5, 17-8, 23; 14:9, 16, 21-2  
 Gouvernements, rôle, 13:25, 32-3; 14:10  
 Rôle, 13:10-1, 13-4, 24, 31-3; 14:10  
 Compréhension, 2:13; 14:20-1  
 Crise, système bancaire, 4:6  
 Effet, 2:12-3; 12:6  
 Exportations, emprunts, relation, 13:29

**Canadian International Development Agency (CIDA)—Cont'd**

- Regional Development Banks, jurisdiction, 11:29
- Regional Economic Expansion Department, tied aid, co-operation, 11:22
- Sudan
  - Bilateral relations, 1:129
  - Food aid, 1:130
  - Programs, 1:129-30
  - Projects, difficulties, 1:130
- Tunisia, contributions, amount, 1:130
- Yemen, North and South, development assistance, 1:130

**Capital**

- Flight of, resources, 8:19-22; 12:7-8, 26-8; 13:17-9; 14:20

**Capital Market Implications of International Monetary Reform**

- Speech by Dr. Henry Kaufman, citation, 6:35

**Caribbean countries**

- Canada, special relationship, 5:22-3; 12:16, 22
- Debt, international
  - Baker Plan, effect, 5:14-5
  - Banking system, external, 5:9
  - Domestic policies, conservative, effect, 5:9
  - Historic over-view, 5:7-9
  - Response to circumstances, 5:9-10.
  - Servicing of debt, statistics, 5:7
- Economies, structural adjustment, purpose, 5:13, 21
- Independence, preparation for, 2:24-5
- Latin American countries, relationship with, 5:20-1
- Productivity, improvement, 5:21
- Tourism, 5:7, 15-6
- Trade
  - Canada, 5:18
  - CARICOM, 5:18
  - Cuba, 5:19
  - European countries, 5:15
- See also*
  - Caribbean Development Bank
  - Individual countries

**Caribbean Development Bank**

- Members, 5:15, 20

**Cartagena Group**

- See under*
- Latin America — Debt, international

**Catley-Carlson, Margaret, President, Canadian International Development Agency**

- Biographical data, 11:5
- International financial system and institutions
  - Discussion, 11:11-32
  - Statement, 11:5-10

**Chile**

- Debt, international, servicing policy, 7:25
- Economy, 2:20-1

**China**

- Borrowing, care, 12:20
- International Development Research Centre, MINISIS program, agreement, 10:10

**Banques et opérations bancaires—Suite****Dettes internationale—Suite**

- Expositions
  - Banques américaines et canadiennes, 13:32; 14:16
  - Banques européennes et nord-américaines, 12:19
  - Banques internationales, diminution, 14:8-9
- Mexique, banques canadiennes, rôle, 8:11
- Montants dûs, banques canadiennes, américaines, 3:8-10; 7:23
- Plan Baker, appui, coopération, 14:22-3
- Prêts, habitudes, économie de marché/dirigée, 2:20-1
- Réduction, effet, 4:11-2, 14-5, 18-9; 6:25-7, 36; 8:10, 27-8; 12:13; 13:13, 15, 19-20
- Règles, modification, 8:13-4; 12:19; 13:15; 14:17-8
- Solutions, action, 2:16-7; 4:6, 20-1
- Vente à rabais, 12:13, 18
- Intérêt
  - Capitalisé, 2:13; 4:11, 24; 6:31
  - Ecart entre versements aux prêteurs et versements des emprunteurs, 13:16, 26, 32
- Pays en voie de développement, besoins financiers, évaluation, Banque Mondiale, FMI, coordination, 6:9-10; 7:15-7
- Proche-Orient, opérations bancaires avec banques canadiennes, 13:8, 28
- Ratio du passif à l'actif, 13:15-6, 20-2; 14:8
- Réserves cachées, 13:32
- Système officiel de réserves, 14:8, 17-8
- Voir aussi*
  - Banques de développement
  - Inspecteur général des banques

**Barbade**

- Dettes internationale, 12:16

**Barber, M. Horace, directeur exécutif suppléant, Banque mondiale, Washington, D.C.**

- Note biographique, 5:5-6
- Système financier international et institutions
  - Discussion, 5:13-26
  - Exposé, 5:6-13

**Barton, M. William H., ancien ambassadeur du Canada aux Nations unies**

- Témoignage, référence, 1:220-1, 243-4

**Bassett, M. Charles P., vice-président, Direction générale de l'Afrique anglophone, Agence canadienne de développement international**

- Témoignage, référence, 1:285

**Bata, fabrique de chaussures**

- Pakistan, 11:23

**Benvenisti, M. Meron, rapport, West Bank Data Base Project**

- Référence, 1:208-9, 210-1, 213, 233, 289

**Bosa, honorable Peter, sénateur (York-Caboto)**

- Séance d'organisation, 1:11
- Système financier international et institutions
  - Aide publique au développement, 11:28-9
  - Antilles, tourisme, 5:15
  - Bank Watch*, publication de Mcleod Young Weir Limited, 13:26
  - Banque de développement des Caraïbes, membres, 5:15
  - Banques et opérations bancaires, 13:25-6
  - Centre de recherches pour le développement international, 10:13-4
  - Commerce, Antilles, Europe occidentale, 5:15

- Clark, Rt. Hon. Charles Joseph, Secretary of State for External Affairs**  
 Lebanon, foreign troop in, quotation, 1:96  
 Palestinians, rights, quotation, 1:77
- Coffee**  
 Prices, effect, 9:14
- Coleman, John, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch, Department of Finance**  
 Biographical data, 3:5  
 International financial system and institutions  
 Discussion, 3:18-23, 26-32; 14:14-5, 25-6, 30  
 Statement, 3:5-17
- Commodity exchanges**  
 Financing techniques, innovative, 6:20-1  
 Futures, 6:20  
 Markets, international access to, 8:7, 10, 14  
 Prices, fall, effect, 3:8; 4:8-9; 6:6, 16; 14:30
- Commonwealth**  
 Finance Ministers, meeting, Toronto 1984, debt servicing problems, developing countries, assistance, 10:6  
 Indebtedness, 12:14-6, 25-6  
 Secretariat  
*Debt (The) Crisis in the World Economy*, report, 1984, reference, 10:6; 12:6, 15  
 Economic issues, international, studies, 12:5-6  
 International Development Research Centre  
 Developing countries, debt servicing strategies, package requested, proprietary rights, 10:6-7, 12-3  
 Grant, October 2, 1984, 10:7  
 Objections to computer program by British bankers, 10: 11-2
- Communist countries**  
 Financial institutions, international, membership, 3:19-20
- Conference on International Economic Co-operation**  
 Debt, international, debtor countries, 4:22-3
- Cuba**  
 Debt, international, 2:29  
 Economy, 2:21
- De Bané, Hon. Pierre, former minister of State for External Relations, (1982)**  
 Peace plans, Reagan, Fez, quotations, 1:78
- De Cuellar, Perez, Secretary-General, United Nations**  
 Iran-Iraq relations, mediation efforts, 1:100-01
- de Larosière, Jacques, Managing Director, International Monetary Fund**  
 Biographical note, 6:5  
 International financial system and institutions  
 Discussion, 6:9-17  
 Statement, 6:5-8
- Debt, international**  
 "adjustment programs", 2:23-4; 3:12-4; 4:12-3; 12:6, 9, 27; 13:19; 14:6-7, 26-7  
 Amount, total, 3:8; 4:6-7  
 Canadian government, banks, involvement, discussion, 13:25
- Bosa, honorable Peter, sénateur (York-Caboto)—Suite**  
 Système financier international et institutions—Suite  
 Communauté économique européenne, 5:25  
 Dette, internationale, 4:17, 19; 5:14; 7:12-5, 28; 9: 20; 11:26-7; 13:24-5  
 Fonds monétaire international, 5:13-4; 7:12, 29; 9:20  
*Globe and Mail*, article, 21 mars 1986, citation, commentaire, 7:26-7  
 Groupe des 5, 3:21-2  
 Inspecteur général des banques, 3:22  
 Institutions financières internationales, réforme, 9:18  
 Intérêt, taux, 4:19  
 Jamaïque, 5:24-5  
 Mexique, 8:18-20  
 Nouvellement industrialisés, distinction, 3:16  
 Pays industrialisés, croissance d'économie, 14:23-4  
 Procédure, 3:21; 4:5  
 Sommet économique de Bonn, déclaration, 7:11  
 Système monétaire international, Canada, avis, 3:21
- Bourses des marchandises**  
 Denrées  
 Aide publique au développement, 11:12-6  
 Contrats à terme, 6:20  
 Financement, techniques innovatrices, 6:20-1  
 Marchés, accès, 8:7, 10, 14  
 Prix, baisse, 3:8; 4:8-9; 6:6, 13; 14:30
- Boycottages**  
 Israël, boycottages des pays arabes, 1:278-9  
 Canada, lignes directrices, lois, 1:279-81
- Brésil**  
 Banque mondiale, prêts, 1985, montant, 8:14  
 Dette internationale, prêts, banques, amortissement, 6:25-7  
 Economie, 8:22; 12:23-4  
 Exportations, augmentation, 2:18  
 Fonds monétaire international, rapport, 14:12  
 Pétrole, prix, chute, conséquences, 2:17-8  
 Solvabilité, 6:29-30
- Bronfman, M. Edgar, président, Congrès mondial des Juifs, New York**  
 Témoignage, référence, 1:188, 201, 203
- Brown, M. Dean, président, Middle East Institute, Washington, D.C.**  
 Témoignage, référence, 1:245
- Budget, 26 février 1986**  
 Subvention, aide publique au développement, 11:13-4; 14:11, 14
- Bureau canadien d'éducation internationale (BCEI)**  
 Programmes de formation, efforts, 1:272
- CARICOM**  
*Voir sous*  
 Antilles — Commerce
- CEE**  
*Voir*  
 Communauté économique européenne
- CNP**  
*Voir*  
 Conseil national de la Palestine



**Debt, international—Cont'd**

- Baker Plan, 3:17, 25, 29; 5:14; 6:7; 7:12, 15, 18-20
  - Assessment, 2:21; 4:13-5; 6:10-1, 13-4, 22; 7:7; 8: 11, 22-3; 9:9-10, 20; 12:6-7; 13:35; 14:7, 12, 18-9, 25-8
  - Canadian government, support, 3:17; 7:13; 11:26; 14: 8, 11-2
  - Canadian International Development Agency, impact, 11:26-7
  - Caribbean countries, effect, 5:14-5
  - Explanation, 14:7, 16-9, 26-7
  - Measures, unilateral, effect, 6:16-7
  - Official Development Assistance, effect, 11:29-32
- Banks and banking, relationship, 2:12-3, 16-7, 20-1; 3:8-10; 4:6, 16, 20-1; 6:10-1, 21-2; 7:10, 12-5, 17-8, 23; 8:13-4 27-8; 12:6, 13, 18
  - See also below
  - Write-downs
- Canada, significance to, 2:11-2
- Cartagena Group, Latin America, 2:29; 4:23
- Chronology of events, 2:9-10, 13-4; 3:7-8; 4:12; 6:6; 13:6-10; 14:28-9
- Comments, views on, 6:8; 12:6
- Comparison between Asian, Latin American countries, 12:20
- Consequence of, corruption, relationship, 2:21-2
- Countries most heavily indebted, 3:10, 16; 4:6-7
- Creditor countries, responsibility, 4:15-6; 13:19; 14:9, 28-9
- Debtor countries
  - "Marketplace magic", difficulty, 9:30
  - Role, 9:14-5
- Decision-making process, international, 8:10
- Default, effects, 4:6, 17-8
- Deficit, global, 6:6-7
- Development assistance debt
  - See below
  - Official Development Assistance
- Differences between regions, countries, to be reflected in policy, 2:13; 3:11, 26; 4:7-8, 13, 25; 13:23-4
- Discussions
  - Global, 4:22-5
  - Intergovernmental, 4:13, 15, 22-4; 12:6
- Economics, interrelationships, 2:7-9, 11, 13, 20-1, 27, 29-30; 4:8-9, 19-20; 6:6, 8; 7:6-7, 18-20, 27; 9:6, 8; 12:6-9 13:18
- Garcia Peruvian Plan, 2:28-9; 3:28; 4:12; 5:19
- Growth rate, 2:9; 3:8; 14:23-4
- Impact, 4:8-9; 11:13
- Initiatives, 9:34
- Institution, new, to take over debt, proposed, 4:12, 14
- Interest payments, total amount, 1984, 4:6
- Loans, conversion to equity, 7:28
- Management, process, 4:7, 9; 14:8-9
- Most heavily indebted countries, 3:10, 16; 4:6-7
  - Account deficit, current, 14:6
  - Debt, short-term proportion of total debt, statistics, 14:6
- Newly industrialized countries, distinction, 3:16
- Obligations, repayment of debt, distinction, 4:17-8
- Official Development Assistance, debt, 11:12-6
- Paris Club, 3:15; 4:10; 9:10; 11:14; 12:7, 13-4; 14: 6, 10
- Parliamentarians, awareness, 13:24-5
- Payment capacity, conditionality, 4:12; 12:9
- Plan, larger, abortion, 9:30
- Problem
  - Definition, liquidity, insolvency, 3:24-8; 4:11, 20
  - Nature of, 8:7
- Ratios, 3:8
- Relief, suggestion offered by John Williams, reference, 9:11
- Repayment, abilities, functions, 7:18
- Repudiation, effect, discussion, 2:14; 9:31, 34; 13:27; 14: 21
- Rescheduling, 3:8, 11, 27; 4:6, 10-1; 6:37-8; 13:34-5; 14:6
  - Multi-year, 4:10, 24; 12:7

**CRDI***Voir*

Centre de recherches pour le développement international

**Café**

Prix, effet, 9:14

**Camp David, accords de paix, 1:169,184,187-9,229,234,237**

**Canada****Afrique du Nord**

Etude parlementaire, manque, 1:176

**Relations**

Bilatérales, politique, 1:264

Commerciales, 1:173-4, 177, 269-78

Diplomatiques, 1:172, 264

Exportations, 1:269

Importations, 1:269

Aide étrangère bilatérale, multilatérale, 2:31

Produit national brut, 3:29-32; 5:5, 12; 11:8, 28-9; 12:10, 22

Aide publique au développement

Budget, 26 février 1986, aide, biais de subvention, 11: 13-4; 14:11, 14

1977, dette remise, 11:13; 14:14

Antilles, liens particuliers, 5:22-3; 12:16, 22

Boycottages, lignes directrices, lois, 1:279-81

Camp David, accords de paix, position sur, 1:229

Dette internationale, signification, 2:10-1

Dollar, taux de change, 6:35

Egypte, échanges et contacts culturels, 1:268, 274-6, 284-5

Emirats Arabes Unis, ambassade, 1:264-5

Etudes islamiques

Centres, 1:268

Encouragement, recommandation, 1:268

Fez, propositions de paix, position sur, 1:230

Fonds administrés par la Mission (FAM), 1:290-1

Institutions financières internationales, contributions, 3: 18-20; 9:32

Institutions internationales, rôle, 7:9

Iran et Iraq, relations, rôle, 1:171, 254

Iraq, relations commerciales, 1:254

Israël

Attitude envers, 1:176

Commerce bilatéral, 1:276-7

Relations culturelles, 1:268, 277

Territoires occupés, politiques, position sur, 1:229

Israël et pays arabes, règlement, historique, 1:225-8

Jérusalem

Ambassade, emplacement, 1:238, 240

Position sur, 1:170, 227, 238-40

Recommandations, 1:170, 240

Jordanie, ambassade, 1:264-5

Liban

Aide, type, 1:291

Aide humanitaire, 1:291

Fonds administrés par la Mission, 1:291

Position sur, 1:249-51

Maintien de la paix, attitude à, exigences, 1:257-8

*Voir plus bas*

Proche-Orient

Mexique, politique économique au, 8:20

Nations unies, Organisation, Conseil de sécurité, résolution 242, position sur, 1:228-9, 238

Obligations d'épargne du Canada, argent à court terme, popularité, 13:9

- Debt, international—Cont'd**  
 Rescheduling—Cont'd  
   *See also above*  
   Paris Club  
 Servicing, 6:37-8  
 Capacity, improvement, 14:9, 24  
 Loans, new use of, 3:28; 14:19-20  
 Problems  
   Implications, political, emotional, 2:29; 4:15; 7:27; 14:20-1  
   Magnitude of, 4:6-8; 13:34  
   "Systemic" affects, 3:10-11; 4:18  
 Solutions  
   Aid, effect, 11:32  
   Canadian contribution, 2:25-6  
   Conditions necessary for, 2:14  
   Co-operation, 4:9; 6:18; 8:10; 9:10; 14:6  
     Export credit agencies, 12:14  
   Export growth rate, 4:10; 14:7  
   Foreign exchange, sufficient to service debt, 14:7  
   "Political will", 8:13-4; 14:7  
   Strategy, review, adjustment, 14:8  
   Suggestions 2:26-7; 4:9-10; 9:10; 11:27-8  
   Arbitrator, neutral, 9:10-1, 29, 33  
   *See also above*  
   Baker Plan  
   Cartagena Group  
   Williamsburg strategy, 3:12-5; 14:6  
 Write-downs, 4:11-2, 14, 18-9; 6:25-7, 36; 8:10, 27-8; 9:10; 12:13; 13:25; 14:8  
*See also*  
   International Monetary Fund  
   Oil-Prices  
   World Bank
- Debt and Danger: The World Financial Crisis**, Lever, Harold reference, 13:14
- Debt and Development**, document, Canadian International Development Agency, 11A:1-18
- Debt (The) Crisis in the World Economy**, report, 1984, special Commonwealth Secretariat, reference, 10:6; 12:6, 15
- Dell, Sidney**, Senior Fellow, United Nations Institute for Training and Research, New York, New York  
 Biographical data, 4:5  
 International financial system and institutions  
   Discussion, 4:14-25  
   Statement, 4:6-13
- Developing countries (Third World)**  
 Accounts deficits, reduction 1980-81, 12:6  
 Assistance, Middle East, 1:25  
 Capital outflows, 12:7-8, 26-8; 13:17-9  
 Commodity exports, recession, effect, 3:8  
 Commonwealth Secretariat, debt managing, assistance, 10:6  
 Credit worthiness, 5:13; 6:19, 23-4, 28-9, 32; 7:10  
 Debt  
   Adjustment process, 12:6, 9, 27  
   Amount, total, 11:12  
   Relationship with problems of international economic system, 12:6, 9-15  
   Repayment, annual amount, 12:7  
   Structural problems, changes, 12:20-1; 13:18-9  
 Development assistance, debt, management training courses, 2:22; 4:16-7
- Canada—Suite**  
 Organisation de libération de Palestine, politique, 1:170, 240-6  
 Recommandations, 1:245-6  
 Pays arabes, étudiants, nombre, 1:268  
 Pays francophones  
   Relations culturelles et éducationnelles, politique canadienne, 1:264, 267-9  
 Proche-Orient  
   Etude parlementaire, manque, 1:176  
   Exportations, 1:269  
   Immigration, politique, recommandation, 1:174  
   Importations, 1:269  
   Maintien de la paix, rôle, 1:171-2, 227-8, 255, 258-63  
   Pétrole, 1:179, 274, 277-8  
   Rapport, sensibilisation, histoire, 1:175-7, 179, 228  
 Relations  
   Bilatérales, politique, 1:264  
   Commerciales, 1:173-5, 269-78  
   Diplomatiques, 1:172, 228, 264  
 Protectionnisme, considérations, 12:22  
 Reagan, plan position sur, 1:229  
 Représentants diplomatiques, rôle, 1:265  
 Richesses naturelles, dépendance, 12:22  
 Secteur des services, Proche-Orient et Afrique du Nord, importance, 1:271  
 Syrie  
   Ambassade, création recommandée, 1:172, 266-7  
   Relations commerciales, possibilités, 1:266
- Capital Market Implications of International Monetary Reform**  
 Discours par M. Henry Kaufman, citation, 6:35
- Capitaux**  
 Exode, 8:19-22; 12:7-8, 26-8; 13:17-9; 14:20
- Cartagena, Groupe**  
*Voir sous*  
 Amérique latine — Dette internationale
- Catley-Carlson, Mme Margaret**, président, Agence canadienne de développement international  
 Information biographique, 11:5  
 Système financier international et institutions  
   Discussion, 11:11-32  
   Exposé, 11:5-10
- Centre de recherches pour le développement international (CRDI)**  
 Agence canadienne de développement international, logiciel, intervention, inutile, 10:15  
 Fonction, principale, 10:9  
 Mandat, 10:7, 12  
 Prévisions, 10:8-9  
 Programme d'informatisation  
   Bénéfices, 10:14-5  
   Commentaires, 10:11  
   Comparaison avec d'autres systèmes, 10:13  
   Coûts, 10:7-9, 15  
   Désignation, 10:11, 13-4  
   Dette, données, collection, service pour les petits pays débiteurs, 2:23; 10:8; 12:26  
   Disponibilité, 10:8, 12  
   Entrées, évaluation des sorties de capitaux, 10:10  
   Gestion de données bibliographiques, logiciel, 10:7, 9  
   MINISIS, 10:8-10, 15  
   Opposition par les banquiers britanniques, 10:11-2

**Developing countries (Third World)—*Cont'd***

Economy, growth rate, projections, 6:15; 12:7

## Exports

Growth, importance, 5:12; 12:12

OECD countries, 2:10

Financial management, attributes listed by Donald Lessard, 6:23

Funds available for local costs, 11:13

Imports, payment for, 2:8

International financial markets, financial innovations, use of, 6:23-4, 31-2, 34

International Monetary Fund, negotiations, 12:12, 23-4

Investments, reduction, 11:12-3; 12:9-10

Loans, private sector, decrease, 12:9

Military expenditures, budget allocations, 13:17, 19

Official Development Assistance, 11:12; 12:9-10

Debt, amount owing on loans, 11:12

Protectionism, effect, 12:12; 14:28

**Development assistance, official***See*

Official Development Assistance

**Development Assistance Committee***See under*

Organization for Economic Co-operation and Development

**Development banks**

Canada, contribution, 3:20; 11:29

Development finance, decline, 9:8

Multilateral, loans, 1980-85, 3:6

Project oriented, 11:17

## Regional

Canadian contribution, 11:29

Canadian International Development Agency, jurisdiction, 11:29

***Doubling Finance for Development: Meeting A Global Challenge,***

report by United Nations Committee for Development Planning, reference, 12:7

**Drobes, Matityahu, Chairman of the Settlement Department of the World Zionist Movement***Settlement in Judea and Samaria — strategy, policy and plans,* report, quotation, 1:52**Duford, Marcel, President, Lavelin International Inc.**

Testimony, reference, 1:126, 131

**EDC***See*

Export Development Corporation

**EEC***See*

European Economic Community

***Economist, (The),* article re foreign investment, reference, 9:16, 18****Economy**

## Global

Slow down, reasons for, 2:9-10; 6:6

Structural changes, effects, 8:7, 15

United States, decline, 9:6, 29

## Growth

Links with, trade, finance, 8:7

**Centre de recherches pour le développement international (CRDI)—***Suite*Programme d'informatisation—*Suite*

Requêtes, 10:8-9, 12

Sri Lanka, système, mettre à l'essai, 10:7-8, 13-4

Réputation, 10:7

Secrétariat du Commonwealth

Pays en voie de développement, techniques de service de la dette, plans demandés, droit de propriété, 10:6-7, 12-3

Subvention, 2 octobre 1984, 10:7

Transactions commerciales, 10:8-9

**Chili**

Dette internationale, financement, politique, 7:25

Economie, 2:20-1

**Chine**

Centre de recherches pour le développement international, programme de MINISIS, accord, 10:10

Emprunts, politiques prudentes, 12:20

**Cisjordanie**

## Canada

Agence canadienne de développement international, aide au développement, 1:288

Aide au développement, politique, révision recommandée, 1: 174, 290-1

Communauté européenne, aide au développement, montant, 1:289

Etats-Unis, projets de développement, 1:288-9

## Israël

Administration, 1:204-6

Colonisation, 1:201-4

Abandon recommandé, 1:168, 232-3

Politique, 1:199-204

Sécurité, 1:169, 198, 236-7

Palestiniens, doléances, perceptions, 1:207-15

*Voir aussi*

Palestiniens

*West Bank Data Base Project***Clark, le très honorable Charles Joseph, secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures**

Liban, troupes étrangères, citation, 1:249

Palestiniens, droits, citation, 1:229

**Club de Paris***Voir sous*

Dette internationale

**Coleman, M. John, sous-ministre adjoint, Direction des finances et du commerce internationaux, ministère des Finances**

Note biographique, 3:5

Système financier international et institutions

Discussion, 3:18-23, 26-32; 14:14-5, 25-6, 30

Exposé, 3:5-17

***Colonies de peuplement en Judée et en Samarie — Stratégie, politique et plans, rapport, Matityahu Drobes, président du peuplement de l'Organisation sioniste mondiale***

Citation, 1:202

**Comité Canada-Israel**

Témoignage, référence, 1:182, 188, 195, 234, 238-9, 243, 280



**Economy—Cont'd****Growth—Cont'd**

- Policies necessary for, 2:7-8
- Interdependence, 2:7-9, 11, 13, 20-1, 27, 29-30; 4:8-9, 19-20; 6:6, 8; 7:6-7, 18-20, 27; 9:6, 8; 12:6-9; 13:18
- Role of middle sized countries, 9:9, 11, 24, 33
- Types, international debt, discrimination, 2:20-1, 27, 29-30; 4:21-2

**Education**

- Services, importance, potential, 1:25, 117

**Egypt**

- Camp David Peace Accords, position, 1:39-40
- Canada
  - Bilateral trade, 1:119-21
  - CIDA and EDC, grants and loans, 1:120, 125, 128-9
  - Cultural exchanges and contacts, 1:114
  - Nuclear cooperation agreement, 1:120
- Development assistance, recommendation, 1:25, 121
- International Development Research Centre, request, 10:12
- Israeli, relations, 1:46
- Israeli-Arab relations, peace process, 1:71-2
- Jerusalem, policy, 1:87

**Energy resources**

- Crisis, effect, 8:9
- See also
  - Nuclear energy
  - Oil
  - Solar energy

**European Community**

- Developmental aid to the West Bank, amount, 1:132

**European Economic Community (EEC)**

- Lomé convention, 5:15, 25; 9:23, 25; 12:21-2
- Stabex program 9:25-6

**Export Development Corporation (EDC)**

- Algeria, financial facilities, 1:116, 125
- Background information, 1:125
- Canadian International Development Agency, co-operation, 1:126; 11:13, 22
- Canadian Project Preparation Facility (CPPF), 1:131
- Egypt, financial facilities, 1:120, 125
- Financing
  - Rates, complaints, 1:125
  - Parallel, 1:126
- Israel, financial facilities, 1:125
- Mixed credit program, administration, recommendation, 1:25, 127-8
- Saudi Arabia, Canadian exporters, line of credit, 1:119, 125

**Export Financing paper***See*

*How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets*

**Exports**

- Decline, effects, 2:11; 4:8
- Growth, effect, 4:10; 5:12; 12:7-8, 12, 20

**External Affairs Department**

- Middle East and North Africa
  - Diplomatic representatives, role, 1:111
- Postings, length, review, recommendation, 1:24, 113

**Comité d'aide au développement***Voir sous*

Organisation de coopération et de développement économique

**Comité de solidarité Canada-Palestine**

Témoignage, référence, 1:188-9, 191-2, 206, 242

**Commerce**

- Afrique, 9:23-6
- Amérique latine, 8:8-9
- Antilles et Europe occidentale, 5:15
- Boycott, demandes, résultats, 1:173
- Crédit mixte, programme, 1:173
- International
  - Politique, importance, 2:8, 28; 4:13-4; 5:12; 6:11-2; 9:26
  - Statistiques, 8:9; 12:8
- Proche-Orient et Afrique du Nord, 1:173, 175
- Voir aussi*
  - Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)
  - Société pour l'expansion des exportations

**Commission internationale des juristes**

*Rule (The) of Law in areas administered by Israel*, étude, référence, 1:210

**Commission sud-sud, établissement, 12:25****Commonwealth**

- Ministres des Finances, réunion, Toronto 1984, problèmes de services de dettes des pays en développement, aide, 10:6
- Problèmes économiques internationaux, études, 12:5-6
- Secrétariat
  - Centre de recherches pour le développement international
    - Pays en voie de développement, techniques de service la dette, plan demandé, droit de propriété, 10:6-7, 12-3
    - Opposition par les banquiers britanniques, 10:11-2
    - Subvention, 2 octobre 1984, 10:7
- Debt (The) in the World Economy*, rapport 1984, référence, 10:6; 12:6, 15

**Communauté économique européenne (CEE)**

- Convention de Lomé, 5:15, 25; 9:23, 25; 12:21-2
- Programme Stabex, 9:25-6

**Communauté européenne**

- Aide au développement, montant, 1:289

**Conférence économique mondiale, 9:22-3****Conférence monétaire internationale**

- Suggestion, 9:8-9

**Conférence sur la coopération économique internationale**

- Dettes internationale, pays débiteurs, 4:22-3

**Congrès juif mondial**

- Témoignage, référence, 1:188, 201

**Conseil national de la Palestine (CNP), 1:217-8, 235****Corée du Sud**

- Dettes internationale, 3:12, 16; 9:31

**External Affairs Department—Cont'd**Middle East and North Africa—*Cont'd*

Trade

Officials, integration, concerns, 1:117-8

Policy, importance, 1:25

Program for Export Market Development (PEMD), 1:118

**Fez Conference, Arab League Summit, 1982**

Peace plan, 1:36, 43-4, 78

**Finance, international**

Management

Institutions, condition, 9:6

Interim committee, or permanent council, recommendation, 9:7

Macroeconomic, 9:7

Markets

Access to, increased, 8:10, 14

Bonds, international issuance, increase, 6:20

Capital

Changes, effects, 6:19, 34-5

Credit worthiness of developing countries, 6:19, 23-4

Flows, 6:20

Financial instruments, innovation, 6:20-1, 23-4, 31-2, 34

Integration, world, 8:9

Systems

Integration, effect, 8:20-1

Liquidity, international, importance, 9:7-8

Multilateral, future, 2:16

Reserve centres, international financial markets, 3:24

Subcomponents

Long-term development finance, 2:8-9

Short-term liquidity, 2:8-9

*See also*

Institute of International Finance

Monetary system, international

**Finance Department**

World Bank, jurisdiction, 11:29

**Financial institutions, international**

Baker Plan, contribution, recommendation, 7:13

Banks, commercial

Competition, 13:27-9

International debt, co-ordination, 13:17

Funds

Burden-sharing, 3:19

Canadian contribution, level, establishment, 3:18-20; 9:32; 14:13

Contributions, voting power, relationship, 13:7, 30

Inflation, growth of, effects, 13:8-10, 15, 29-30

Loans, judgments, political factors not to be used, 7:25-6

Multilateral

Canada Interest in, 2:14

Procurement, 3:20-1

History, over-view, 2:15

OECD countries, participation, 2:16

Reform, suggestions, 9:18-9, 21

Role, 3:12, 14; 7:10-1; 13:7

*See also*

General Agreement on Tariffs and Trade

International Monetary Fund

World Bank

**Flynn, Hon. Jacques, Senator (Rougemont)**

Organization meeting, 1:7-8, 10, 12-3

**Corporation commerciale canadienne (CCC)**

Algérie, contrats, 1:271

**Crise (La) de la dette en Amérique latine: causes, conséquences, possibilités**

Document pour l'Institut Nord-Sud, par M. A.R.M. Ritter, et M. D.H. Pollock, référence, 2:26

**Cuba**

Dette internationale, 2:29

Economie, 2:21

**De Bané, honorable Pierre, le ministre d'Etat aux Relations extérieures, (1982)**

Accords de paix, Reagan et le Plan de Fez, citations, 1:230

**De Cuellar, M. Perez, secrétaire-général Organisation des Nations unies**

Iran-Iraq, relations, tentatives de médiation, 1:253-4

**de Larosière, M. Jacques, directeur exécutif, Fonds monétaire international**

Note biographique, 6:5

Système financier international et institutions

Discussion, 6:9-17

Exposé, 6:5-8

**Debt and Danger: the World Financial Crisis, de M. Harold Lever, référence, 13:14****Debt (The) Crisis in the World Economy, rapport, 1984, Secrétariat du Commonwealth, référence, 10:6; 12:6, 15****Défense nationale, ministère**

Maintien de la paix, programmes de formation, 1:257

**Dell, M. Sidney, membre principal de l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche, New York, New York**

Note biographique, 4:5

Système financier international et institutions

Discussion, 4:14-25

Exposé, 4:6-13

**Dette internationale**

Aide, suggestions offertes par M. John Williams, référence, 9:11

Banques et opérations bancaires, relations, 2:12-3, 16-7, 20-1; 3:8-10; 4:6, 16, 20-1; 6:10-1, 21-2; 7:10, 12-5, 17-8, 23; 8:13-4, 27-8; 12:6, 13, 18

*Voir aussi plus bas*

Réduction

Canada, signification au, 2:11-2

Cartagena, groupe, Amérique latine, 2:29; 4:23

Chronologie des événements, 2:9-10, 13-4; 3:7-8; 4:12; 6:6; 13:6-10; 14:28-9

Club de Paris, 3:15; 4:10; 9:10; 11:14; 12:7, 13-4; 14:6, 10

Commentaire, opinions, 6:8; 12:6

Comparaison entre les pays d'Asie et d'Amérique latine, 12:20

Conséquence de la corruption, 2:21-2

Croissance, 2:9; 3:8; 14:23-4

Défaut, effet, 4:6, 17-8

Déficit global, 6:6-7

Différences entre les régions et les pays, politique, 2:13; 3:11, 26; 4:7-8, 13, 25; 13:23-4

**Foreign aid***See*

Official Development Assistance

**Foreign Affairs, Standing Senate Committee**

- Acting Chairman, election, Honorable Senator Henry D. Hicks 1:8
- Chairman, election (*in absentia*), Honorable Senator George C. van Roggen, 1:7
- Deputy Chairman, election, Honorable Senator Heath Macquarrie, 1:8-9
- International financial system and institutions
  - Letter, February, 1986, from Y. L. Fortin, Department of Finance, *re* overseas development assistance, 5:4-5
- Mandate, 2:7, 25-6, 31
- Meeting, *in camera*, forthcoming, in Toronto, 2:5
- Motions
  - Acting Chairman, election; carried, 1:8
  - Chairman, election (*in absentia*); carried, 1:7
  - Deputy Chairman, election; carried, 1:8-9
  - Minutes of Proceedings and Evidence, printing; carried, 1:9-10
  - Order of Reference, resolution; carried, 1:10-3
- Order of reference, 2:3, 5
- Organization meeting, 1:4-5, 7-13
- Report to Senate
  - Canada's Relations with the Countries of the Middle East and North Africa*, Report, 1:6
  - Text, 1:14-161
- Special Advisors to the Committee, 2:5-6
- Witnesses, proposed list, 2:5

**Foreign (The) Exchange Crisis: Conditions for Change**, article by G.K. Helleiner, reference, 9:14

**Fortin, Yves, Assistant Director, International Finance and Development Division, Department of Finance**

- International financial system and institutions
  - Discussion, 3:18, 23-7, 31
  - Letter, February, 1986, to Committee *re* Official Development Assistance, 5:4-5

**France**

Iraq, relations, 1:100

**Francophone countries**

- Cultural and educational relations, Canadian policy, 1:110, 113-4
- Emigration to Canada, efforts, 1:110

**Freij, His Worship Elias, Major of Bethlehem**

Testimony, reference, 1:40, 42, 53-4, 57, 59, 61-3, 70

**Frith, Hon. Royce, Senator (Lanark)**

- International financial system and institutions
  - Debt, international, write-downs, 4:14
  - Official Development Assistance, 11:15, 25-6
  - Procedure, 3:8, 12-3; 11:8
- Organization meeting, 1:8-12

**GATT***See*

General Agreement on Tariffs and Trade

**GNP***See*

Gross National Product

**Dette internationale—Suite**

Discussions

Globales, 4:22-5

Intergouvernementales, 4:13, 15, 22-4; 12:6

Economie, interdépendance, 2:7-9, 11, 13, 20-1, 27, 29-30; 4:8-9 19-20; 6:6, 8; 7:6-7, 18-20, 27; 9:6, 8; 12:6-9; 13:18

Etablissement, nouveau, suggérée, 4:12, 14

Frais du service, 6:37-8

Capacité, amélioration, 14:9, 24-5

Prêts, nouveaux, utilisation, 3:28; 14:19-20

Problèmes

Ampleur, 4:6-8; 13:34

Implications politiques, émotives, 2:29; 4:14; 7:27; 14:20-1

«Systémiques», problèmes, effet, 3:11; 4:18

Garcia, plan péruvien, 2:28-9; 3:28; 4:12; 5:19

Gestion, processus, 4:7, 9; 14:8-9

Gouvernement canadien, banques, contribution, discussion, 13: 25

Initiatives, 9:34

Montant, total, 3:8; 4:6-7

Obligations, remboursement des titres des, dette, distinction, 4:17-8

Paiement, conditionnalité, 4:12; 12:9

Paiements d'intérêts, 1984, chiffres, 4:6

Parlementaires conscients, 13:24-5

Pays

Débiteurs

«Magie du marché», difficulté, 9:30

Rôle, 9:14-5

Les plus endettés, 3:10, 16; 4:6-7

Déficit extérieur, courant, 14:6

Dette à court terme, proportion de dette ensemble, 14:6

Nouvellement industrialisés, distinction, 3:16

Pays créanciers, responsabilité, 4:15-6; 13:19; 14:9, 28-9

Plan Baker, 3:17, 25, 29; 5:14; 6:7; 7:12, 15, 18-20

Agence canadienne de développement international, conséquences, 11:26-7

Aide au développement, effet, 11:29-32

Antilles, effet, 5:14-5

Evaluation, 2:21; 4:13-5; 6:10-1, 13-4, 22; 7:7; 8: 11, 22-3; 9:9-10, 20; 12:6-7, 14; 13:35; 14:7, 12, 18-9, 25-8

Explication, 14:7, 16-9, 26-7

Gouvernement du Canada, appui, 3:17; 7:13; 11:26; 14: 8, 11-2

Mesures unilatérales, effet, 6:16-7

Plan d'ensemble, avortement, 9:30

Prêts conversion à l'équité, 7:28

Problème

Définition, liquidités, insolvabilité, 3:24-8; 4:8, 20

Nature, 8:7

Processus décisionnel international, 8:10

Programmes de rajustement, problèmes, 2:23-4; 3:12-4; 4: 12-3; 12:6, 9, 27; 13:19; 14:6-7, 26-7

Ratios, 3:8

Réduction, 4:11-2, 14-5, 18-9; 6:25-7, 36; 8:10, 27-8; 9: 10; 12:13; 13:25; 14:8

Rééchelonnement, 3:8, 11, 27; 4:6, 10-1; 6:38; 13:34-5; 14:6

Plusieurs années, 4:10, 24; 12:7

*Voir aussi plus haut*

Club de Paris

Remboursement, capacité, fonction, 7:18

Répercussions, 4:8-9; 11:13

Répudiation, effet, discussion, 2:14; 9:31, 34; 13:27; 14:21

Solutions

Aide, effet, 11:32

Canada, contribution, 2:25-6

Concessions nouvelles, 12:13

Conditions nécessaires, 2:14

Coopération, 4:9; 6:18; 8:10; 9:10; 14:6

Exportations, taux de croissance, 4:10; 14:7



**G-5**

- History of, 3:22
- Meeting, September, 1985, exchange rates, 3:21-2, 24-5; 6: 31-2; 7:6-7
- International Monetary Fund not represented, 9:7
- Members, 3:22

**G-7**

- Debt, international, multilevel surveillance, objective, 14:29

**Garcia Peruvian Plan**

*See under*

- Debt, international

**Gaza Strip**

Canada

- Canadian International Development Agency
  - Assistance, non-governmental organizations, 1:131
  - Development assistance, policy revision, recommendation, 1:25, 133-4
  - Mission Administered Funds, 1:133-4

Israel

- Administration, 1:53-5
- Policy, 1:49-51
- Settlement, 1:51-3
  - Halting, recommendation, 1:20, 80
- Palestinians, concerns, perceptions, 1:57-64
- United States, development projects, amount, 1:132

**Golan Heights**

- Historic overview, 1:35-6, 94
- Peacekeeping operation, 1:23, 35, 94
- Problem left to later negotiations, recommendation, 1:22, 94

**General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)**

- Developing countries, access to markets, importance, 2:28; 4:13-4; 6:12; 8:28
- Function, purpose, 2:14-5
- International Monetary Fund, relationship, 4:14
- State, condition, 9:8
- Weakness, 9:18-9, 23

**Germany**

- European economy, role, comments, 6:39

**Globe and Mail**

- Rich Nations Urged to Act on Debt Crisis*, article, March 21, 1986, quotation, comments on, 7:26-7

**Godfrey, Hon. John Morrow, Senator (Rosedale)**

- International financial system and institutions
  - Commodity exchanges, prices, fall, 6:13

**Gourdeau, Jean-Paul, President and Chief Executive Officer, SNC Group**

- Middle East and North Africa, trade, quotations, 1:116-8, 125-6, 128, 131

**Grafstein, Hon. Jeremiah S., Senator (Metro Toronto)**

- International financial system and institutions
  - Banks and banking, 6:25; 13:15-6, 19-20
  - Capital, flight of, 13:17-9
  - Caribbean countries, trade, 5:18-9
  - Debt, international, Garcia Peruvian Plan, 5:19

**Dette internationale—Suite**

*Solutions—Suite*

- Devises étrangères, suffisamment pour rembourser la dette, 14:7
- Organismes de crédit à l'exportation, 12:14
- Possibilités, suggestions, 2:26-7; 4:9; 9:10; 11:27-8
  - Arbitre indépendant, 9:10-1, 29, 33
- Stratégie, rajustement, 14:8
- «Volonté politique», 8:13-4; 14:7
- Voir aussi plus haut*
  - Cartagena, groupe
  - Plan Baker
- Taux de croissance, pourcentages, 2:9
- Williamsburg, stratégie, 3:12-5; 14:6
- Voir aussi*
  - Banque mondiale
  - Fonds monétaire international
  - Pétrole-Prix

*Devises (Les) étrangères: crise et conditions*, article par M. G.K. Hel-leiner, référence, 9:14

*Doubling Finance for Development: Meeting a Global Challenge*, rap-port de la Commission des Nations unies, référence, 12:7

**Drobes, M. Matityahu, président du peuplement de l'Organisation sioniste mondiale**

*Colonies de peuplement en Judée et en Samarie — Stratégie, poli-tique et plans*, rapport, citation, 1:202

**Duford, M. Marcel, président, Lavalin International Inc.**

Témoignage, référence, 1:282, 287-8

**Economie**

Croissance

- Liens avec finances, commerce, 8:7
- Politiques nécessaires, 2:7-8

Globale

- Etats-Unis, déclin, 9:6, 29
- Modifications structurelles, effets, 8:7, 15
- Ralentissement, effet, 2:9-10; 6:6
- Interdépendance, 2:7-9, 11, 13, 20-1, 27, 29-30; 4:8-9, 19-20; 6:6, 8; 7:6-7, 18-20, 27; 9:6, 8; 12:6-9; 13:18
- Rôle des pays de taille moyenne, 9:9, 11, 24, 29, 33
- Types, dette internationale, discrimination, 2:20-1, 27, 29-30; 4:21-2

*Economist, (The)*, article au sujet de l'investissement étranger, réf-erence, 9:16-8

**Egypte**

- Aide au développement, recommandation, 1:174, 276
- Camp David, accords de paix, position, 1:188
- Canada
  - ACDI et SEE subventions et prêts, 1:275, 284-5
  - Commerce bilatéral, 1:274-6
  - Echanges et contacts culturels, 1:268
  - Energie nucléaire, accord-cadre de coopération, 1:275
- Centre de recherches pour le développement international, demande, 10:12
- Israël, relations, 1:195-6
- Israël et pays arabes, relations, paix processus, 1:223
- Jérusalem, politique, 1:239-40

**Emirats Arabes Unis**

- Ambassade canadienne, 1:265-6

**Grafstein, Hon. Jeremiah S., Senator (Metro Toronto)—Cont'd**International financial system and institutions—*Cont'd*

Developing countries, military expenditures, budget allocations, 13:17, 19

Economies, types, international debt, discrimination, 2:20; 4:21-2

Financial institutions, international, reform, recommendations, 13:17

Interest rates, inflation, spread, 2:18-9; 4:21

Predictions, North America, 6:27

Real interest rates, 13:16

International Development Research Centre, 10:9-11, 14

Jamaica, oil prices, fall, effect, 5:18

**Great Britain**

Developing countries, independence, preparation for, 2:24-5

Markets, stock, bonds, structure, changes, 6:21

**Gross National Product (GNP)**

Canada

Development assistance, contribution, percentage, 3:29-31; 5:5, 12; 11:8, 28-9; 12:10, 22

Foreign trade, importance, 2:11

**Group of Seventy-Seven, 12:24-5****Growth, (A) Strategy for Latin America**, theme, meeting, Argentina, January, 1986, reference to, 8:24**Guyana**

Debt, international, 12:16

Growth, impact, 5:10

Ratio, export of goods, services, 5:7

**Hadawi, Sami, Canadian Arab Federation**

Testimony, reference, 1:33, 70, 90

**Haidasz, Hon. Stanley, Senator (Toronto-Parkdale)**

International financial system and institutions

Banks and banking, 14:21-2

International Monetary Fund, membership, 6:24-5

Organization meeting, 1:9-10

**Haiti**

Debt, international, growth, impact, 5:10

**Hassan, Crown Prince of Jordan**

Testimony, reference, 1:61-2

**Head, Ivan, President, International Development Research Centre**

Biographical data, 10:5

International financial system and institutions

Discussion, 10:9-15

Statement, 10:5-8

**Helleiner, Gerald, Professor of Economics, University of Toronto**

Biographical data, 9:5

International financial system and institutions

Discussion, 9:11-34

*Foreign (The) Exchange Crisis: Conditions for Change*, article, reference, 9:14

Statement, 9:5-11

**Helsinki, Finland**

Meeting, March 1986, on international finance, trade, 9:9

**Endettement (L') et le développement**, document, Agence canadienne de développement international, 11A:1-18**Energie**

Crise, effet, 8:9

*Voir aussi*

Energie nucléaire

Energie solaire

Pétrole

**Energie nucléaire**

Canada-Egypte, accord-cadre de coopération, 1:275

Pétrole, prix, effet, 8:17

**Energie solaire**

Pétrole, prix, effet, 8:17-8

**Etats-Unis***American Near East Refugee Aid*, projets acceptés, rejetés, 1:289

Boycottages, lois, 1:280

Déficit, taux d'intérêt, effet, 2:20

Dettes non financières, évaluation, 6:19

Dollar, taux de change, 3:21-2, 25; 6:31-2, 34-5, 38-9; 7:6

Economie globale, déclin, 9:6, 29

Exportations, réduction, effet, 2:11

Fiducie d'investissement immobilier, banques canadiennes, 13:19-20

Gramm-Rudman-Hollings, loi, 7:11, 13, 15; 14:13-4

Iran-Iraq, relations, politique, 1:253

Israël, aide, 1:197

Proche-Orient

Paix, processus, rôle, 1:223-4

Soutien militaire, 1:178

Projets de développement, Cisjordanie et Gaza, 1:288-9

*Voir aussi*

Camp David, accords de paix

Reagan, plan

**Etudes islamiques**

Centres au Canada, 1:268

Encouragement au Canada, recommandé, 1:268

**Expansion économique régionale, ministère**

Agence canadienne de développement international, aide liée, coopération, 11:22

**Exportations**

Croissance, effet, 4:10; 5:12; 12:7-8, 12, 20

Réduction, effet, 2:11; 4:8

**FINUL***Voir*

Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL)

**FMI***Voir*

Fonds monétaire international

**FMN Beyrouth***Voir*

Force multinationale à Beyrouth

**Hicks, Hon. Henry D., Senator (The Annapolis Valley), Acting Chairman, Issue 1**

- Foreign Affairs, Standing Senate Committee
  - Organization meeting, 1:8-9, 13
- International financial system and institutions
  - Banks and banking, 13:30, 32
  - Brazil, credit worthiness, 6:29-30
  - Commonwealth countries, 12:25
  - Debt, international, 13:34
    - Banks and banking, 3:9-10, 16; 6:10-1 7:17; 13:12, 16
    - Write-downs, effects, 6:27-9
  - Baker Plan, 14:11-2
  - Developing countries, 13:19
  - Servicing, 3:28
- Development banks, 3:6
- Developing countries, financial requirements, assessment, coordination, World Bank, commercial banks, IMF, 6:9-10; 7:15-6, 18, 23-5
  - Capital, net outflow, 12:26
- Financial institutions, international, 13:29-30; 14:13
  - Group of Seventy-Seven, 12:24
- Industrialized countries, economic growth, effect, 7:29-30; 14:24
- International Development Association, 3:19
- International Development Research Centre, 10:7, 12-3
- International Monetary Fund, 3:19; 6:9; 7:12, 20, 22-3; 9:13; 12:27; 14:12
  - Latin America, capital, flight of, 8:20-2
  - Mexico, international debt, repayment, 3:29
  - Middle East, contributions to United Nations, UNESCO, 13:30
  - Nuclear energy, 8:17
  - Official Development Assistance, 3:30, 32; 11:8-9, 14-5, 17-23; 14:14
  - Peru, credit worthiness, 6:30
  - Procedure, 11:24; 13:6, 31
  - United States
    - Dollar, exchange rate, 7:6
    - Gramm-Rudman-Hollings Anti-Deficit Law, 14:13

**Hockin, Alan, Administrative Studies, York University**

- Biographical data, 13:5
- International financial system and institutions
  - Discussion, 13:15-35
  - Statement, 13:6-14

**How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets**

- Consultation paper, 1:25, 127

**Husny, Joseph P., Chairman of the Board and Chief Executive Officer, MIRON Inc.**

- Middle East, Canadian officials, comments, quotation, 1:113

**Hussein Ibn Talal, King of Jordan**

- Testimony, reference, 1:38, 40, 68

**IDA**

*See*

- International Development Association

**IDRC**

*See*

- International Development Research Centre

**IEA**

*See*

- International Energy Agency

**FMO Sinai**

*Voir*

- Force multinationale d'observation (FMO) au Sinai

**FNUOD**

*Voir*

- Force des Nations unies chargée d'observer le désengagement

**FUNU**

*Voir*

- Force d'urgence des Nations unies

**FUNU II**

*Voir*

- Force d'urgence des Nations unies II

**Fédération canado-arabe**

- Témoignage, référence, 1:181, 222, 242-3

**Fez, conférence, Sommet de la Ligue arabe, 1982**

- Propositions de paix, 1:184, 192-3, 230

**Finances, ministère**

- Banque mondiale, compétence, 11:29

**Finances internationales**

- Gestion économique internationale
  - Comité provisoire ou conseil permanent, recommandation, 9:7
  - Gestion macro-économique, 9:7
  - Institutions, état, 9:6
- Liquidités internationales, système, importance, 9:7-8
- Système financier international
  - Éléments
    - Financement à long terme, 2:8-9
    - Liquidités à court terme, 2:8-9
  - Intégration, effet, 8:20-1
  - Multilateral, avenir, 2:16
  - Réserves, centres, marchés financiers internationaux, 3:24
- Voir aussi*
  - Institut des finances internationales
  - Système monétaire international

**Financement des exportations**

*Voir*

- How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets*

**Flynn, honorable Jacques, sénateur (Rougemont)**

- Séance d'organisation, 1:7-8, 10, 12-3

**Fonds monétaire international (FMI)**

- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, relation, 4:13-4
- Administrateur du Fonds, rôle, 7:22-3
- Amérique latine, rapport, 14:12
- Banque mondiale, collaboration, 6:6; 14:9, 19
- Banques centrales africaines, réunion, mai 1985 à Nairobi, raison, 9:28
- Brésil, rapport, 14:12
- Canada, rôle, 7:9
- Chili, dette internationale, financement, politique, réaction, 7:25
- Comité provisoire, 4:23-4
- Conditions de crédit, commentaire, 5:13-4; 6:6; 8:15-6; 9:11, 27-8; 12:12, 24, 27
- Conseil des gouverneurs, 7:20-1
- Contributions, répartition des votes, rapport, 13:7, 30



**IMF***See*

International Monetary Fund

**Ibarra, David, Former Minister of Finance, Mexico**

Biographical note, 8:5

International financial system and institutions

Discussion, 8:11-29

Statement, 8:5-11

**Immigrants**

Middle East

Amount, number, 1:25, 134-5

Recommendation, 1:25-6, 138

North Africa, statistics, 1:134-5

*See also*

Refugees

**Immigration**

Francophone countries, efforts, increase, 1:110

Offices, agents, location, 1:135

Statistics, 1:134-5

**Imports**

Decrease, Latin America, 2:10; 8:6; 12:9

Economic growth, relationship, 2:7-8, 10, 30; 12:9

Payment for by developing countries, 2:8

**India**

Economic growth rates, 14:9

Imports, liberation, 12:22

International Development Association, decrease of aid, 12:15

International Monetary Fund, stabilization program, 12:12

**Indonesia**

Debt, international, 1960's, arbitration, 9:10

**Indus River, Pakistan, CIDA dam project, 11:23-4****Industrial countries**

Debt, international, complacency, 12:6

Economy, growth

Effect on developing countries, 3:18; 7:29; 14:24-5

Rate, projections, 12:7; 14:23-4

*See also*

Organization for Economic Development and Co-operation

**Inflation**

Institutions, financial, growth, effect, 13:8-10, 15, 29-30

Interest rates, relationship, 2:18-20; 4:19-21; 13:34; 14:30

Rate, international debt adjustment programs, relationship, 2:23-4

*See also under*

Individual countries

**Inspector General of Banks**

Commercial banks, international loans, role, policies, 3:22-3

Debt to equity ratio, guidelines, 13:15, 20-2

Official reserves system, 14:17-8

**Institute of International Finance**

Debt, international, write-downs, discussion, 4:18

**Inter-American Development Bank**

Borrowers, Canadian aid recipients, relationship, 11:31

**Fonds monétaire international (FMI)—Suite**

Coût de participation, 3:31; 7:30-1

Crédibilité, 9:11, 20-1, 26-7

Dette africaine, conférence, Washington, février 1986, référence, 9:12

Dette internationale

Adaptation, programme, 6:5-6; 12:27; 14:6, 9, 27

Appui canadien, 2:30-1

Banques commerciales, coordination, 13:17

Cours de formation, 4:16-7

Financement

Balance des paiements, préalable, 2:10

Critique, 2:30; 7:27; 12:12

Pays en voie de développement importateurs de capitaux, 4:6-7

Programme de négociation, 12:23-4

Réaménagement, programmes, 3:14; 6:6

Recommandations, 13:17

Difficultés, 9:21-3; 12:11-2, 23

Directeur administratif du Canada, autorité canadienne, 7:22-3

Droits de tirage spéciaux (DTS), 9:19, 21-2, 27; 12:19

Facilités d'adaptation structurelle, 9:13; 12:12; 14:11

Fonction, but, 2:14-6, 28, 31; 3:14, 23; 6:5, 9, 25-6; 7:7-9, 16-7, 21-2; 9:7, 19, 27; 11:28; 14:7, 12, 19

Groupe des Cinq, réunion, septembre 1985, absence, 9:7

Histoire, 2:15-6

Jamaïque, rapport, 5:13-4; 12:17

Membres, 3:19-20; 6:5-6, 24-5; 7:20

Méthode, nouvelle, 7:7-8, 30

Mexique, négociations, 14:22-3, 26

Modèle intégré, perspectives économiques mondiales, 6:14-6; 7:8, 21-2, 29-30

Pays en voie de développement, besoins financiers, évaluation, Banque mondiale, banques privées, coordination, 6:9-10; 7:15-8, 23-5; 14:19

Pérou, rapport, 14:12

Plan Baker, appui, effet sur Fonds, 7:11-3; 14:7, 12, 19, 28

Prêts, pays inéligibles, 9:20

Problème, taux de change, 3:23-4; 9:23-4

Programme d'intensification de la surveillance, 3:14

Projets, proportion du service de la dette, décline, 14:9

Réforme, suggestion, 9:19; 13:17

Résidence pour officiels, 7:29

Ressources, 12:11; 14:10

Revue des pays, rapport confidentiel, 13:17, 25

Sommet économique de Bonn, déclaration, influence, contraste, 7:11-2

Surveillance multilatérale, bilatérale, 7:8

Système de financement compensatoire, 9:27; 12:11

Système de fonds à établir, 12:12

Système monétaire international, rôle, 7:12

**Force des Nations unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD)**

Canada

Coût, 1982-1983, 1:258

Recommandation, 1:171-2, 259

Rôle, description, 1:256

Succès, 1:184, 246-7, 259-60

**Force d'urgence des Nations unies (FNU)**

Canada, rôle, 1:256

**Force d'urgence des Nations unies II (FNU II)**

Canada, rôle, description, 1:256

**Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL)**

Canada, rôle, 1:172, 256, 261

Mission, difficultés, évaluation, 1:260-1

Négociations, Israël-Liban, rôle, 1:248

**Inter-American Development Bank—Cont'd**

- Decisions, 7:26
- Jamaica, plant rehabilitation fund, 5:17
- Latin American countries, relations, 5:21
- Operations, political interference, end demanded, 7:25-6

**Interest rates**

- Debt, international, effect, 14:29
- Exports, relationship, 12:7-8, 20
- Inflation, relationship, 2:18-20; 4:19-21; 13:34; 14:30
- Lower, effect, 8:10; 12:6; 13:16
- Predictions, North America, 6:27-8
- Real interest rates, 13:16; 14:30
- United States, deficit, effect, 2:20

**International Bank for Reconstruction and Development**

- See
- World Bank

**International Commission of Jurists**

- Israel National Section, study, *The Rule of Law in Areas Administered by Israel*, reference, 1:59-60

**International Development Association (IDA)**

- Aid, distribution, 12:15
- Funds, replenishment, 3:19; 12:10; 14:10-1, 13
- Canada, contribution, 3:19, 29-30; 7:13
- Communist countries, participation, 3:19
- United States, contribution, 3:17, 19
- IDA 8
- Amount needed, objective, 12:10
- Comparison with IDA 7, 9:13-4
- India, aid, decrease, 12:15
- Reform, suggestion, 9:19

**International Development Research Centre (IDRC)**

- Canadian International Development Agency, computerized system, intervention unnecessary, 10:15
- Commercial transactions, 10:8-9
- Commonwealth Secretariat
- Developing countries, debt servicing strategies, package requested, proprietary rights, 10:6-7, 12-3
- Grant to, October 2, 1984, 10:7
- Computer programs
- Availability, 10:8, 12
- Benefits, 10:14-5
- Bibliographic data management, software package, 10:7, 9
- Comments on, 10:11
- Comparison with other programs, 10:13
- Costs, 10:7-9, 15
- Debt data gathering service, small-debtor countries, 2:23; 10:8; 12:26
- Design, 10:11, 13-4
- Inputs, measurement of capital outflows, 10:10-1
- MINISIS, 10:8-10, 15
- Objections to, by British bankers, 10:11-2
- Projections, 10:8-9
- Requests, 10:8-9, 12
- Sri Lanka, testing of system, 10:7-8, 13-4
- Function, principal, 10:9
- Mandate, 10:7, 12
- Reputation, 10:7

**International Energy Agency (IEA)**

- Oil, sharing scheme, 1:31, 122

**Force multinationale à Beyrouth (FMN Beyrouth)**

- Historique, 1:257

**Force multinationale d'observation (FMO) au Sinai**

- Canada, invitation, acceptance, exigences, 1:172, 262-3
- Information de base, 1:257, 262

**Fortin, M. Yves, directeur adjoint, Division des finances et du développement internationaux, ministère des Finances**

- Système financier international et institutions
- Discussion, 3:18, 23-8, 31
- Lettre, février 1986, au Comité concernant l'aide au développement à l'étranger, 5:4-5

**France**

- Iraq, relations, 1:253

**Francophonie**

- Voir
- Pays francophones

**Freij, M. Elias, Maire de Bethléem**

- Témoignage, référence, 1:189, 191, 204, 207-10, 212-4, 221

**Frith, honorable Royce, sénateur (Lanark)**

- Séance d'organisation, 1:8-12
- Système financier international et institutions
- Aide publique au développement, 11:15, 25-6
- Dette internationale, réduction, 4:14
- Procédure, 3:8, 12-3; 11:8

**GATT**

- Voir
- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

**GONUL**

- Voir
- Groupe d'observation des Nations unies au Liban

**Gaza, bande**

- Canada
- Aide au développement, politique, révision recommandée, 1:174, 290-1
- Aide aux organisations non gouvernementales, 1:288
- Fonds administrés par la Mission (FAM), 1:290
- Etats-Unis, projets de développement, 1:288-9
- Israël
- Administration, 1:204-6
- Colonisation, 1:201-04
- Abandon recommandé, 1:168, 232-3
- Politique, 1:199-201
- Palestiniens, doléances, perceptions, 1:207-15

**Globe and Mail**

- Rich Nations Urged to Act on Debt Crisis*, article, 21 mars 1986, citation, commentaire, 7:26-7

**Godfrey, honorable John Morrow, sénateur (Rosedale)**

- Système financier international et institutions
- Bourses des marchandises, denrées, prix, chute, 6:13

**International monetary conference**  
Suggestion, 9:8-9

**International Monetary Fund (IMF)**

African central banks, meeting, May 1985, Nairobi, reasons for, 9:28  
African debt, conference, Washington, February, 1986, reference, 9:12  
Baker Plan, endorsement, effect on Fund, 7:11-3; 14:7, 12, 19, 28  
Brazil, relationship, 14:12  
Bonn Economic Summit, declaration, influence, contrast, 7: 11-2  
Canada, role, 7:9  
Canadian Administrative Director, Canadian authorities, 7: 22-3  
Chile, international debt, servicing policy, reaction, 7:25  
Compensatory Financing Facility, 9:27; 12:11  
Contributions, voting power, relationship, 13:7, 30  
Cost of participating in, 3:31; 7:30-1  
Credibility, 9:11, 20-1, 26-7  
Debt, international  
    Adjustment program, 6:5-6; 12:27; 14:6, 9, 27  
    Banks, commercial, co-ordination, 13:17  
    Capital importing, developing countries, 4:6-7  
    Management training courses, 4:16  
    Negotiations, program, 12:23-4  
    Recommendations, 13:17  
    Rescheduling program, 3:14; 6:6  
    Servicing  
        Balance of payments, preconditions, imports, 2:10  
        Criticism, 2:30; 7:27; 12:11-2  
    Support, Canadian, 2:30-1  
Developing countries, financial requirements, assessment, coordination, World Bank, commercial banks, 6:9-10; 7: 15-8, 23-5; 14:19  
Difficulties, 9:21-3; 12:11-2, 23  
Executive board, 7:20-1  
Executive director, role, 7:22-3  
Extended Fund Facility, 12:12  
Function, purpose, 2:14-6, 28, 31; 3:14, 23; 6:5, 9, 25-6; 7:7-9, 16-7, 21-2; 9:7, 19, 27; 11:27; 14:7, 12, 19  
"fund conditionality", comments on, 5:13-4; 6:6; 8:15-6; 9:11, 27-8; 12:12, 24, 27  
G-5, meeting September 1985, not represented, 9:7  
General Agreement on Tariffs and Trade, relationship, 4:14  
History, 2:15-6  
Interim committee, 4:23-4  
Jamaica, relationship, 5:13-4; 12:17  
Latin America, relationship, 14:12  
Loans, countries ineligible, 9:20  
Membership, 3:19-20; 6:5-6, 24-5; 7:20  
Methodology, 7:7-8, 30  
Mexico, negotiations, 14:22-3, 26  
Model, integrated, world economic outlook, 6:14-6; 7:8, 21-2, 29-30  
Monetary policy, international, co-ordinator, role, 7:12  
Peru, relationship, 14:12  
Problem, exchange rate, 3:23-4; 9:23-4  
Program, "enhanced surveillance", 3:14  
Projects, debt service ratios, decline, 14:9  
Reform, suggestion, 9:19; 13:17  
Residence for officials, 7:29  
Resources, 12:11; 14:10  
Review of countries, report confidentiality, 13:17, 25  
Special drawing rights (SDR), 9:19, 21-2, 27; 12:19  
Structural adjustment facility, 9:13; 12:12; 14:11  
Surveillance, multilateral, bilateral, 7:8  
World Bank, relationship, 6:6; 14:9, 12-3, 19

**Golan, hauteurs**

- Historique, 1:184, 247
- Maintien de la paix, missions, 1:170, 184, 246-7
- Problème, report à une seconde série de négociations, recommandation, 1:170, 247

**Gourdeau, M. Jean-Paul, président et administrateur-en-chef, Le Groupe SNC**

Proche-Orient et Afrique du Nord, relations commerciales, citations, 1:270, 272, 280, 282, 284, 287-8

**Grafstein, honorable Jerahmiel S., sénateur (Metro Toronto)**

Système financier international et institutions  
Antilles, commerce, 5:18-9  
Banques et opérations bancaires, 6:25; 13:15-6, 19-20  
Capitaux, sortie, 13:17-9  
Centre de recherches pour le développement international, 10:9-11, 14  
Dette internationale, Garcia, plan péruvien, 5:19  
Economies, types, dette internationale, discrimination, 2:20; 4:21-2  
Institutions financières internationales, réforme, recommandations, 13:17  
Intérêt, taux, inflation, écarts, 2:18-9; 4:21  
Intérêt réel, 13:16  
Prédictions, Amérique du Nord, 6:27  
Jamaïque, pétrole, prix, effet, 5:18  
Pays en voie de développement, dépenses militaires, budget, 13:17, 19

**Grande-Bretagne**

Marché des actions, des obligations, modifications, 6:21  
Pays en voie de développement, indépendance, préparation, 2:24-5

**Groupe des 5**

Histoire, 3:22  
Membres, 3:22  
Réunion, septembre 1985, taux de change, 3:21-2, 24-5; 6: 31-2; 7:6-7  
Fonds monétaire international, aucune représentation, 9:7

**Groupe des Sept**

Dette internationale, surveillance multilatérale, objectif, 14:29

**Groupe des soixante-dix-sept, 12:24-5**

**Groupe d'observation des Nations unies au Liban (GONUL)**

Canada, rôle, description, 1:256

**Guyane**

Dette internationale, 12:16  
Croissance, effet, 5:10  
Rapport entre exportations et service, 5:7

**Hadawi, M. Sami, Fédération canado-arabe**

Témoignage, référence, 1:181, 222, 242-3

**Haidasz, honorable Stanley, sénateur (Toronto-Parkdale)**

Séance d'organisation, 1:9-10  
Système financier international et institutions  
Banques et opérations bancaires, 14:21-2  
Fonds monétaire international, membres, 6:24-5



**Iran**

- Canada
  - Diplomatic relations, 1:24, 101, 112-3
  - Trade, relations, 1:101, 113
- See also*
- Iran-Iraq relations

**Iran-Iraq relations**

- Background information, 1:99
- Canada, role, 1:23, 101
- France, policy, 1:100
- Israel, attitude of, 1:99-100
- Mediation efforts, 1:100-01
- Superpowers, policy, 1:100

**Iraq**

- Canada, exports to, amount 1984, 1:101
- France, weaponry supplied, 1:100
- See also*
- Iran-Iraq relations

**Isbister, Claude, Special Advisor to the Committee**

- Biographical note, 2:5-6
- International financial system and institutions
  - Discussion, 2:16-25, 28-32
  - Statement, 2:11-6

**Islamic studies**

- Centres in Canada, 1:114
- Encouragement recommended, 1:114

**Israel**

- Arab countries, attitude towards, 1:20-1
- Attitude towards, 1:28
- Boycott of, by Arabian countries, 1:123
- Camp David Peace Accords, position, 1:39-40
- Canada
  - Bilateral trade, 1:121-2
  - Cultural contacts, 1:113-4, 121-2
  - Travel and tourism, 1:121
- Defence policy, 1:46
- Economy, situation, 1:48
- Egypt, relations with, 1:46
- Export Development Corporation, financial facilities, 1:125
- Fez Conference, Charter, position, 1:43
- Golan Heights, 1:35-6, 94
- Historical background, 1:44
- Iran-Iraq relations, attitude to, 1:99-100
- Jerusalem, attitude towards, policy, 1:34-5, 86-7
- Lebanon, relations, 1:46-7, 95-6
- Occupied territories
  - Gaza Strip, policy, 1:49-55
  - Land acquisition, methods, 1:57-9
  - Mayors, treatment, 1:63-4
  - Policies, Canadian position on, 1:77
  - Restrictions, easing recommended, probable, 1:20, 79-80, 133
  - Settlements, 1:20, 51-3, 80-1
  - Terrorists, Arab Israeli, judicial commission report, 1:55, 79
  - Unemployment statistics, 1:54, 62
  - "Village Leagues", 1:64
  - West Bank, 1:21, 48-55
- Palestine Liberation Organization, position on, 1:81, 88
- Reagan Plan, position 1:41
- Security concerns, 1:44-9, 84
- Syria, relationship with, 1:35-6

**Haïti**

- Dette internationale, croissance, effet, 5:10

**Hassan, prince héritier de Jordanie**

- Témoignage, référence, 1:212-3

**Head, M. Ivan, président, Centre de recherches pour le développement international**

- Information biographique, 10:5
- Système financier international et institutions
  - Discussion, 10:9-15
  - Exposé, 10:5-8

**Helleiner, M. Gerald, professeur d'économie, Université de Toronto**

- Information biographique, 9:5
- Système financier international et institutions
  - Devises (Les) étrangères: crise et conditions*, article, référence, 9:14
  - Discussion, 9:11-34
  - Exposé, 9:5-11

**Helsinki, Finlande**

- Rencontre, mars 1986, étude des finances et du commerce international, 9:9

**Hicks, honorable Henry D., sénateur (The Annapolis Valley), président suppléant, fascicule 1**

- Affaires étrangères, Comité sénatorial permanent
  - Séance d'organisation, 1:8-9, 13
- Système financier international et institutions
  - Aide publique au développement, 3:30, 32; 11:8-9, 14-5, 17-23; 14:14
  - Amérique latine, capitaux, exode, 8:20-2
  - Association internationale de développement, 3:19
  - Banques de développement, 3:6
  - Banques et opérations bancaires, 13:30, 32
  - Brésil, solvabilité, 6:29-30
  - Centre de recherches pour le développement international, 10:7, 12-3
  - Dette internationale, 13:34
    - Banques et système bancaire, 3:9-10, 16; 6:10-1; 7:17; 13:12, 16
    - Réductions, effets, 6:27-9
  - Pays en voie de développement, 13:19
  - Plan Baker, 14:11-2
  - Remboursement, 3:28
- Energie nucléaire, 8:17
- Etats-Unis
  - Dollar, taux de change, 7:6
  - Gramm-Rudman-Hollings, loi, 14:13
- Fonds monétaire international, 3:19; 7:12, 20, 22-3; 9: 13; 12:27; 14:12
- Groupe des soixante-dix-sept, 12:24
- Institutions financières internationales, 13:29-30; 14:13
- Mexique, dette internationale, remboursement, 3:29
- Pays du Commonwealth, 12:25
- Pays en voie de développement, besoins financiers, évaluation
  - Banque Mondiale, banques privées, FMI, coordination, 6: 9-10; 7:15-6, 18, 23-5
  - Capitaux, transfert net, 12:26
- Pays industrialisés, économie croissance, effet, 7:29-30; 14:24
- Pérou, solvabilité, 6:30
- Procédure, 11:24; 13:6, 31
- Proche-Orient, contributions, Nations unies, UNESCO, 13:30

**Israel—Cont'd**

- Terrorism, effect, 1:48, 79
- United Nations Security Council Resolution 242, position, 1: 37
- United States, aid from, 1:47
- West Bank
  - Administration, 1:53-5
  - Policy, 1:49-51
  - Settlement, 1:51-3, 80-1
- See also*
  - Gaza Strip
  - Golan Heights
  - Jerusalem

**Israeli-Arab relations**

- Arabs, perception of issues, 1:33
- Canada, involvement, history, position, 1:74-6
- Israelis, perception of issues, 1:33-4
- Overview, 1:32-6
- Peace
  - Historical background, 1:36,
  - Palestinian problem, importance, 1:19, 33-4, 49
- Plans
  - Arafat-Hussein agreement, 1:20, 68-9, 71, 73
  - Camp David Peace Accords, 1:21, 36, 38-40
  - Fez Conference, Arab League Summit, 1982, 1:36
  - Reagan plan, 1:36, 40-3
  - United Nations, Security Council resolution 242 (1967), 1:36-8
- See also below*
  - Recommendations
- Prospects, 1:71-3
- Recommendations
  - Palestinian representation in negotiations, 1:20, 81-3
  - Peace, international conference on the Middle East, 1:21, 84-5
  - Recognition, mutual, 1:20-1, 83-4
  - Restrictions, easing, 1:20, 79-80
  - Rhetoric, harsh, restraining, 1:19-20, 79
  - Security, Israel, West Bank, 1:21, 84
  - Settlement, halting, 1:20, 80-1
  - Terrorism and violence, curbing 1:20, 79
- United States, role, 1:71-2

**Jamaica**

- Business, management programs, institutions, 5:23-4
- Debt, international, 12:16
  - Arbitration, 9:10
- Fiscal accounts, impact on, 5:8
  - Borrowing, official credit, "sovereign risk loans", 5:8
- Growth, impact, 5:8, 10
- Mexico, situation, impact, 5:8
- Ratio to export of goods, services, 5:7
- Recovery program, 5:10-1
- Economy, lack of capital formation, reasons, 5:24
- Energy, sources, 5:18-9
- Exports
  - Decline, bauxite, alumina, agricultural, 5:8-9
  - Development programs, 5:16-7
- Financial institutions, assistance, medium-term program, 5:11
- Government, administration, 5:22
- Imports, luxury items, 5:21
- Independence, preparation for, 2:24-5
- International Monetary Fund, relationship, 5:13-4; 12:17
- Oil prices, effect, 5:18; 12:16
- Tourism, 5:19-20
- Unemployment, 5:25-6
- World Bank, public administration program, 5:22

**Hockin, M. Alan, doyen des études administratives, Université York**

- Information biographique, 13:5
- Système financier international et institutions
  - Discussion, 13:15-35
  - Exposé, 13:6-14

**How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets**

- Document de consultation, 1:173, 283

**Husny, M. Joseph P., président du conseil d'administration et administrateur en chef, MIRON Inc.**

- Proche-Orient, représentants du Canada, critique, citation, 1:267

**Hussein Iban Tala, roi de Jordanie**

- Témoignage, référence, 1:186, 189, 219-20

**Ibarra, M. David, ancien ministre des Finances du Mexique**

- Note biographique, 8:5
- Système financier international et institutions
  - Discussion, 8:11-29
  - Exposé, 8:5-11

**Immigrants**

- Afrique du Nord, statistiques, 1:291
- Proche-Orient
  - Nombre, montant, 1:174
  - Recommandation, 1:174, 295-6
- Voir aussi*
  - Réfugiés

**Immigration**

- Bureaux, agents, emplacement, 1:292
- Pays francophones, immigration, efforts pour accroître, 1:264
- Statistiques, 1:291-2

**Importations**

- Croissance économique, relation, 2:7-8, 10, 30; 12:9
- Diminution, Amérique latine, 2:10; 8:6; 12:9
- Paiements pour par les pays en développement, 2:8

**Inde**

- Association internationale de développement, diminution de l'aide, 12:15
- Fonds monétaire international, programme de stabilisation, 12:12
- Importations libéralisée, 12:22
- Taux de croissance économique, 14:9

**Indonésie**

- Dettes internationales dans les années 60, arbitrage, 9:10

**Indus, rivière, Pakistan, ACDI, barrage, projet, 11:23-4****Inflation**

- Institutions financières, croissance, conséquences, 13:8-10, 15, 29-30
- Intérêt, taux, relation, 2:18-20; 4:19-21; 13:34; 14:30
- Taux, dette internationale, programmes de rajustement, relation, 2:23-4
- Voir aussi*
  - Pays individuels

**Inspecteur général des banques**

- Banques commerciales, prêts internationaux, rôle, politiques, 3:22-3
- Ratio du passif à l'actif, directives, 13:15, 20-2
- Système officiel des réserves, 14:17-8

- Jerusalem**  
 Canada  
 Embassy, location, 1:86-7  
 Position on, 1:21-2, 75, 85-7  
 Recommendations, 1:21-2, 87-8  
 Egypt, policy, 1:87  
 Historic overview, 1:34-5  
 Holy places  
 Special status recommended, 1:22,88  
 Israel, policy, 1:86  
 Israel, attitude towards, policy, 1:34-5, 86-7
- Joruan**  
 Background information, 1:111  
 Canadian embassy, 1:111  
 Canadian Investment Development agency, parallel financing, 1:126-7  
 Export Development Corporation, mixed credit program, recommendation, 1:25, 126-8  
 Palestine Liberation Organization, relationship with, 1:68  
 Palestine problem, role in a peaceful settlement, 1:67-9, 71
- Kasm, His Excellency Mr. Marwan, Minister of Foreign Affairs, Jordan**  
 Testimony, reference, 1:69
- Kaufman, Henry, *Capital Market Implications of International Monetary Reform*, speech, citation, 6:35**
- Kelleher, Hon. James, Minister for International Trade**  
 Foreign students studying in Canada, quotation, 1:117  
*How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets* consultation paper, quotation, 1:127
- Kenny, Lorne M., Chairman, Toronto University Middle East Group, Professor of Middle Eastern and Islamic Studies, University of Toronto**  
 Testimony, reference, 1:62
- Korea, South**  
*See*  
 South Korea
- LDCs**  
*See*  
 Least developed countries
- Labour**  
 Division of international, importance, effects, 8:10, 12-3
- Lapointe, Hon. Renaude, Senator (Milles Isles)**  
 International financial system and institutions  
 Asia, international debt, 4:25  
 Banks and banking, 12:19; 13:12, 27-9  
 Bonn Economic Summit, declaration, 7:29  
 Capital, flight of, 14:20  
 Caribbean countries, 5:20-1  
 Debt, international, 2:21; 4:15, 24; 9:30; 12:20; 14:16, 18  
 Developing countries, 2:22; 4:16; 9:29; 12:20  
 Exports, 12:20  
 Financial institutions, international, funding, 3:18-20  
 Industrialized countries, growth, effect, 3:18  
 Inter-American Development Bank, 7:25-6  
 International Development Research Centre, 10:12-3
- Institut des finances internationales**  
 Dette internationale, réduction, discussion, 4:18
- Institut Nord-Sud**  
 Canada, contribution au règlement de la crise de l'endettement, suggestions, référence, 9:31-2  
*Crise (La) de la dette en Amérique latine: causes, conséquences, possibilités*, document par M. A.R.M. Ritter et M. D.H. Pollock, référence, 2:26
- Institutions financières internationales**  
 Banques commerciales  
 Concurrence, 13:27-9  
 Dette internationale, coordination, 13:17  
 Fonds  
 Canada, contribution, niveau, 3:18-20; 9:32; 14:13  
 Contributions, répartition des votes, rapport, 13:7, 30  
 Partage du fardeau, 3:19  
 Inflation, croissance, conséquence, 13:8-10, 15, 29-30  
 Multilatérales  
 Canada  
 Acquisition, 3:20-1  
 Intérêt dans, 2:14  
 Histoire, 2:15  
 OCDE, pays, participation, 2:16  
 Plan Baker, contribution recommandée, 7:13  
 Prêts, facteurs politiques à éviter, 7:25-6  
 Réforme, suggestion, 9:18-9, 21  
 Rôle, 3:12, 14; 7:10-1; 13:7  
*Voir aussi*  
 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce  
 Banque mondiale  
 Fonds monétaires international  
 Institut des finances internationales
- Intérêt, taux**  
 Dette internationale, effet, 14:29  
 États-Unis, déficit, effet, 2:20  
 Exportations, rapport, 12:7-8, 20  
 Inflation, relation, 2:18-20; 4:19-21; 13:34; 14:30  
 Intérêt réel, 13:16; 14:30  
 Plus faibles, effet, 8:10; 12:6; 13:16  
 Prédications, Amérique du Nord, 6:27-8
- Iran**  
 Canada  
 Commerce, 1:254, 267  
 Relations diplomatiques, 1:172  
*Voir aussi*  
 Iran-Iraq, relations
- Iran et Iraq, relations**  
 Canada, rôle, 1:171, 254  
 France, rôle, 1:253  
 Information de base, 1:252  
 Israël, position, 1:252-3  
 Médiation, tentatives de, 1:253-4  
 Super puissances, politique, 1:253
- Iraq**  
 Canada, exportations 1984, montant, 1:254  
 France, armes fournies, 1:253  
*Voir aussi*  
 Iran-Iraq, relations



- Lapointe, Hon. Renaude, Senator (Milles Isles)**—*Cont'd*  
 International financial system and institutions—*Cont'd*  
 International Monetary Fund, 7:30  
 Jamaica, 5:19-22  
 Latin America, 8:25-7; 9:28  
 Latin American Bank, 7:26  
 Procedure, 3:21  
 Acting Chairman, 4:19, 25; 7:5, 11, 20, 23, 31

## Latin America

- Capital, flight of, 8:19-22; 12:8, 28  
 Caribbean countries, relationship, 5:20-1  
 Debt, external, increase, 8:6  
 Debt, international  
   Accounts deficits, reduction, 14:23-4  
   Baker Plan, reaction to, 2:24; 8:11, 23  
   Banks, American, reserves, increase, effect, 8:25  
   Cartagena Group, 2:29; 4:23; 9:28-9  
   Implications of, 8:10, 18  
   Percentage of export goods, services, 8:6  
   Reasons for, 8:25-6; 12:20  
   Relations, North-South, effect, 8:14, 18  
   Servicing, problems, 8:6, 13  
   Solutions, 8:8, 10-4, 27-8; 9:32-3  
   Type, 11:13  
 Economic crisis, 8:6-7  
 Exports, 8:8-9, 24, 28; 14:25  
 Foreign savings, outflows 1985, 8:6  
 Growth, (A) *Strategy for Latin America*, theme, meeting, Argentina, January, 1986, 8:24  
 Imports, decrease, 2:10; 8:6; 12:9  
 Income per capita, decrease, 1980-1985, 8:6  
 Inflation rates, 2:24; 8:7  
 Inhabitants, self-image, 8:26  
 International Monetary Fund, relationship, 14:12  
 Population, growth, 8:26  
 Tourism, importance, 8:27  
 Trade situation, 8:8, 12  
 World Bank, loans, extra, 8:14

## Latin American Bank

- Canada, money provided to, 7:26

## Latin (The) American Debt Crisis: Causes, Consequences, Prospects

- Paper for the North-South Institute by A.R.M. Ritter and D.H. Pollock, reference to, 2:26

## Least developed countries (LDCs)

- Accounts deficit, 1982, 1984, decrease, 14:6  
 Debt, type, 11:13  
 Write off of official debt, Canada 1978, 11:13; 12:11; 14:14

## Lebanon

- Aid, Canadian  
   Humanitarian, 1:134  
   Mission Administered Funds, 1:134  
 Canada, position on, 1:22, 96-8  
 Israel, relations, 1:46-7, 95-6  
 Peace, prospects, 1:22, 95  
 Problems, 1:22, 97-8  
 Syria, relations, 1:95-7  
 United Nations Interim Force in Lebanon, 1:23, 95

## Isbister, M. Claude, conseiller spécial auprès du Comité

- Note biographique, 2:5-6  
 Système financier international et institutions  
   Discussion, 2:16-25, 28-32  
   Exposé, 2:11-6

## Israël

- Activités terroristes, effet, 1:198  
 Attitude envers, 1:176  
 Camp David, accord de paix, position, 1:188  
 Canada  
   Commerce bilatéral, 1:276-7  
   Relations culturelles, 1:268, 277  
   Voyages et tourisme, 1:277  
 Cisjordanie  
   Administration, 1:204-6  
   Colonisation, 1:201-4, 232-3  
   Politique, 1:199-204  
 Défense, politique, 1:195  
 Egypte, relations, 1:195-6  
 Etats-Unis, aide, 1:197  
 Fez, conférence, charte, position, 1:192-3  
 Golan, hauteurs, 1:184, 247  
 Historique, 1:193  
 Jérusalem, attitude envers, politique, 1:183-4, 238-9  
 Liban, relations, 1:196-7, 248-9  
 Nations unies, résolution 242 du Conseil de sécurité, position, 1:185  
 Organisation de libération de la Palestine, position sur, 1:234, 241  
 Pays arabes, attitude envers, 1:168-9  
   Boycottages, 1:278-9  
 Reagan, plan, position, 1:190  
 Sécurité, défense, 1:193-8, 236-7  
 Situation économique, 1:197-8  
 Syrie, relations, 1:184  
 Territoires occupés  
   Acquisition de territoire, méthodes, 1:208-9  
   Cisjordanie, 1:169, 198, 232  
   Chômage, statistiques, 1:205, 213  
   Colonisation, 1:168, 232-3  
   Gaza, bande, politique, 1:199-201  
   «Ligues de villages», 1:215  
   Maires, traitement, 215  
   Politiques, Canada, position sur, 1:229  
   Restrictions, assouplissement recommandé, probable, 1:168, 232, 289-90  
   Terroristes, rapport par la commission judiciaire, 1:205, 231-2  
 Voir aussi  
   Gaza, bande  
   Golan, hauteurs  
   Jérusalem

## Israël et pays arabes, relations

- Aperçu, 1:180-3  
 Arabes, perception du problème, 1:181  
 Canada, règlement, historique, 1:225-8  
 Israël  
   Pays arabes, attitude envers, 1:168-9  
   Boycottages économiques internationaux, 1:278-9  
 Israéliens, perception du problème, 1:182  
 Paix  
   Historique, 1:184-5  
   Perspectives, 1:223-5  
   Plans  
     Accord Arafat-Husseini, 1:168, 219-20, 223-5  
     Camp David, accords de paix, 1:169, 184, 187-9  
     Etats-Unis, rôle, 1:223-4

- Lever, Harold**, *Debt and Danger: the World Financial Crisis*, reference, 13:14
- Lipsky, John P.**, Vice-President, Salomon Brothers Inc., New York  
Biographical note, 6:17-8  
International financial system and institutions  
Discussion, 6:24-40  
Statement, 6:18-24
- Lomé convention**  
*See under*  
European Economic Community
- MFO Sinai**  
*See*  
Multinational Force and Observers in the Sinai
- MINISIS**  
*See under*  
International Development Research Centre — Computer programs
- MNF Beirut**  
*See*  
Multinational Force in Beirut
- MacEachen, Hon. Allan J.**, former Secretary of State for External Affairs  
Fez peace plan, quotation, 1:78  
International financial system and institutions  
Africa, 9:23, 25-6  
Banks and banking  
Commercial banks, international debt, role, 13:31  
Debt to equity ratio, 13:20-2  
Reserves, increase, Latin American debt, effect, 8:25  
Wholesale deposits, 13:11  
Debt, international  
Baker plan, 3:25; 6:13-4; 8:22-3; 14:25-8  
Banks and banking, relationship, 3:9-10  
Creditor countries, 13:19  
Differences between countries, to be reflected in policy, 13:23  
Discussions, negotiations, 4:22-4  
Problem, definition, liquidity, insolvency, 3:24-5, 27  
Developing countries, growth rate, projections, 6:15  
Finance, international, markets, 6:31  
G-5, 3:25; 6:31  
Industrialized countries, economic growth, effect, 14:24  
Interest rates, 13:34  
International Monetary Fund, 4:24; 8:15; 9:21-3; 14: 28  
Latin America, exports, 8:24  
Mexico, rescheduling, 13:23  
Nuclear energy, 8:17  
Oil, cartel, 6:31, 33  
Pricing, 8:16-7  
Procedure, 13:23-4  
Israel's policies, occupied territories, position on, quotation 1:77, 80-1, 96  
Palestine Liberation Organization, quotation, 1:88-9  
Palestinian rights, quotation, 1:76-7  
World Bank, 14:28
- Israël et pays arabes, relations—Suite**  
Paix—*Suite*  
Plans—*Suite*  
Fez, conférence, sommet de la Ligue arabe, 1982, 1: 184, 192-3  
Reagan, plan, 1:184, 189-92  
*Voir aussi*  
Recommandations  
Nations unies, résolution 242 du Conseil de sécurité, 1: 184-6  
Problème palestinien, importance, 1:167, 181-2, 198  
Recommandations  
Colonisation, abandon, 1:168, 232-3  
Paix, conférence internationale, 1:169, 237-8  
Palestiniens, participation aux négociations, 1:168-9, 234-5  
Reconnaissance mutuelle, 1:169, 235-6  
Restrictions, assouplissement, 1:168, 232  
Sécurité d'Israël et de la Cisjordanie, 1:169, 236-7  
Terrorisme et violence, lutte, 1:168, 231-2  
Ton plus modéré, adoption, 1:167, 231
- Jamaïque**  
Banque mondiale, projet d'administration publique, 5:22  
Chômage, 5:25-6  
Dette internationale, 12:16  
Arbitrage, 9:10  
Comptes publics, répercussions, 5:8  
Croissance, répercussions, 5:8, 10  
Emprunts gouvernementaux, «emprunts garantis par l'Etat», 5:8  
Mexique, situation, répercussion, 5:8  
Programme de redressement, 5:10-1  
Rapport entre exportations, service, 5:7  
Economie, manque de formation de capitaux, facteurs, 5:24  
Energie, sources, 5:18-9  
Entreprises, programmes de gestion, 5:23-4  
Exportations  
Baisse, bauxite, alumine, denrées agricoles, 5:8-9  
Expansion, programmes, 5:16-7  
Fonds monétaire international, relations, 5:13-4; 12:17  
Gouvernement, administration, 5:22  
Importations, articles de luxe, 5:21  
Indépendance, préparation, 2:24-5  
Institutions financières internationales, programme d'aide à moyen terme, 5:11  
Pétrole, prix, effet, 5:18; 12:16  
Tourisme, 5:19-20
- Jérusalem**  
Canada  
Ambassade, emplacement, 1:238  
Politique sur, 1:170, 227, 238-40  
Recommandations, 1:170, 240  
Egypte, politique sur, 1:239-40  
Historique, 1:183-4  
Israël, attitude envers, 1:183-4, 238-9  
Lieux saints  
Israël, politique, 1:239  
Statut spécial recommandé, 1:170, 240
- Jordanie**  
Ambassade canadienne, 1:265  
Commerce, programme de crédit mixte, recommandation, 1:173  
Conflit palestinien, rôle dans un règlement pacifique, 1:219-20, 223-5  
Information de base, 1:265  
Organisation de libération de la Palestine, rapport entre, 1:220

- McLeod Young Weir Limited**, publication *Bank Watch*, reference, 13:11, 17, 26
- Macquarrie, Hon. Heath, Senator (Hillsborough), Committee Deputy Chairman**  
International financial system and institutions  
Brazil, 12:23  
Caribbean countries, Canada, special relationship, 5:22; 12:16  
Commonwealth countries, indebtedness, 12:14-6  
Mexico, international debt, Canada involvement, 8:11  
Procedure, 5:5-6, 13, 16, 19, 23, 26; 8:12; 12:5, 24  
Organization meeting, 1:9-13
- Massé, Marcel, Executive Director, International Monetary Fund**  
Biographical data, 7:5  
International financial system and institutions  
Discussion, 7:11-31  
Statement, 7:5-11
- Mexico**  
Capital, flight of, 8:19-21; 12:27-8  
Debt, international  
Canada, banks  
Amount owing, 11:12  
Role, 8:11  
International Monetary Fund, negotiations, 14:22-3, 26  
Rescheduling, 4:10; 6:37-8; 13:23-4  
Servicing, costs, 2:17  
Problem, crisis, 3:10-1  
Write-down, 4:12; 6:25-7  
Economy, rate of growth, 8:24  
Exports  
Canadian policy towards, 8:20  
Increase, attempt, 8:12  
Oil, 2:17; 8:17  
Investment regulations, 8:18-9  
Oil  
Discovery, 2:17, 31-2  
Prices, drop, impact, 2:17, 29; 6:8, 33; 8:16-7  
Trade negotiations, 8:12
- Middle East**  
Arms races, 1:30-1  
Balfour Declaration, 1:32  
Bank deposits and guarantees, Western industrialized country, 13:8, 28  
Canada  
Bilateral relations, policy, 1:110  
Contacts, awareness, historical overview, 1:27-9, 31  
Development assistance, 1:25  
Diplomatic relations with, 1:24, 76, 110  
Exports, 1:114-5  
Immigration policy, recommendation, 1:25-6  
Imports, 1:115  
Parliamentary study, lack of, 1:27-8  
Peace conference, international, recommendation, 1:21  
Trade, 1:24-5, 27, 114-23  
Contributions to United Nations, UNESCO, 13:30  
Peacekeeping operations  
Canada, role, 1:23-4, 75-6, 102, 105-9  
Golan Heights, 1:23  
Lebanon, 1:23  
Sinai, 1:23-4  
Security implications, 1:30-1
- Kasm, Son Excellence M. Marwan, ministre des Affaires étrangères, Jordanie**  
Témoignage, référence, 1:220
- Kaufman, M. Henry, Capital Market Implications of International Monetary Reform**, discours, citation, 6:35
- Kelleher, honorable James, ministre du Commerce international**  
Etudiants étrangers au Canada, citation, 1:272  
*How to secure and Enhance Canadian Access to Export Markets*, document de consultation, citation, 1:283
- Kenny, M. Lorne M., président, University of Toronto, Groupe sur le Moyen-Orient; professeur et spécialiste des études islamiques et sur le Moyen-Orient, Université de Toronto**  
Témoignage, référence, 1:213
- Lapointe, honorable Renaude, sénateur (Mille-Isles)**  
Système financier international et institutions  
Amérique latine, 8:25-7; 9:28  
Antilles, 5:20-1  
Asie, dette internationale, 4:25  
Banque interaméricaine de développement, 7:25-6  
Banque latino-américaine, 7:26  
Banques et opérations bancaires, 12:19; 13:12, 27-9  
Capitaux, exode, 14:20  
Centre de recherches pour le développement international, 10:12-3  
Communauté économique européenne, 12:22  
Dette internationale, 2:21; 4:15-6, 24; 9:30; 12:20; 14:16, 18  
Exportations, 12:20  
Fonds monétaire international, 7:30  
Institutions financières internationales, fonds, 3:18-20  
Jamaïque, 5:19-22  
Pays en voie de développement, 2:22; 4:16; 9:29; 12:20  
Pays industrialisés, croissance, effet, 3:18  
Plan Baker, 14:18  
Procédure, 3:21  
Présidente suppléante, 4:19, 25; 7:5, 11, 20, 23, 31  
Sommet économique de Bonn, déclaration, 7:29
- Lever, M. Harold, Debt and Danger: the World Financial Crisis**, référence, 13:14
- Liban**  
Aide canadienne  
Fonds administrés par la Mission, 1:291  
Humanitaire, 1:291  
Force intérimaire des Nations unies au Liban, 1:172, 248  
Israël, relations, 1:196-7, 248-9  
Paix, perspectives, 1:171, 247  
Politique canadienne, 1:170-1, 249-51  
Problèmes, 1:170-1, 250-1  
Syrie, relations, 1:248-50
- Lipsky, M. John P., vice-président, Salomon Brothers Inc., New York**  
Note biographique, 6:17-8  
Système financier international et institutions  
Discussion, 6:24-40  
Exposé, 6:18-24
- MCPP**  
*Voir*  
Société pour l'expansion des exportations — Mécanisme canadien de préparation de projets



**Middle East—Cont'd**

- Union of Soviet Socialist Republics
  - Military support, 1:30
  - Peace process, 1:85
  - United States, military support, 1:30
- See also*
  - Israeli-Arab relations

**Monetary system, international**

- Arrangements, description, 3:23-4
- Canada, opinion of, 3:21
- International Monetary Fund, role, 7:12

**Morocco**

- See*
  - Francophone countries

**Mubarak, His Excellency Mohamed Hosni, President of the Arab Republic of Egypt**

- External Affairs and National Defence Committees, special joint meeting, testimony, reference, 1:33, 39, 42

**Muir, Hon. Robert, Senator (Cape Breton-The Sydneys)**

- International financial system and institutions
  - Argentina, 12:22-3
  - Debt, international, solutions, 2:25, 29
  - Developing countries, independence, preparation for, 2:24-5

**Multinational Force and Observers in the Sinai (MFO Sinai)**

- Background information, 1:103, 108
- Canada invitation, acceptance, conditions, 1:23-4, 108-9

**Multinational Force in Beirut (MNF Beirut)**

- Historical background, 1:104

**Murray, Hon. Lowell, Senator (Grenville-Carleton)**

- International financial system and institutions
  - Africa, foreign investment, 9:16-7
  - Banks and banking, 7:23; 14:16-7
  - Debt, international, 3:28; 4:14-5; 9:14-7; 14:16-7, 20
  - Foreign investment, 9:16-7
  - Industrialized countries, economic growth, effect, 14:24
  - International Development Research Centre, 10:11-2
  - International Monetary Fund, 7:20, 22
  - Jamaica, business, management programs, 5:23
  - Official Development Assistance, 3:29-31
  - Trade, international, policy, importance, 4:13-4
- Organization meeting, 1:7, 12-3

**National Defence Department**

- Peacekeeping training programs, 1:104

**Nelson, John, Director of the Middle East Division, Office of Trade and Development, Africa and Middle East, External Affairs Department**

- Arab boycott of Israel, quotations, 1:123-4

**Nigeria**

- Debt, international, servicing, policy, 2:28; 3:28; 4:12
- Independence, preparation for, 2:21, 24-5

**North Africa**

- Canada
  - Bilateral relations, policy, 1:110

**MINISIS**

- Voir sous*
  - Centre de recherches pour le développement international

**MONUY**

- Voir*
  - Mission d'observation des Nations unies au Yemen

**MacEachen, honorable Allan J., ancien secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures**

- Fez, propositions de paix, citation, 1:230
- Israël, politiques, territoires occupés, position, citation, 1:229, 232-3, 249
- Organisation de libération de la Palestine, citation, 1: 241
- Palestiniens, droits, citation, 1:228-9
- Système financier international et institutions
  - Afrique, 9:23, 25-6
  - Amérique latine, exportations, 8:24
  - Banque mondiale, 14:28
  - Banques et opérations bancaires
    - Banques commerciales, dette internationale, rôle, 13:31
    - Dépôts institutionnels, 13:11
    - Ratio du passif à l'actif, 13:20-2
    - Réserves, augmentation, dette des pays d'Amérique latine, effet, 8:25
  - Dette internationale
    - Banques et système bancaire, relations, 3:9-10
    - Différences entre les régions, les pays, politique, 13:23
    - Discussions, 4:22-4
    - Pays créanciers, 13:19
    - Plan Baker, 3:25; 6:13-4; 8:22-3; 14:25-8
    - Problème, définition, liquidité, insolvabilité, 3:24-5, 27
  - Energie nucléaire, 8:17
  - Fonds monétaire international, 4:24; 8:15; 9:21-3; 14:28
  - Groupe des 5, 3:25; 6:31
  - Intérêt, taux, 13:34
  - Marchés financiers internationaux, 6:31
  - Mexique, rééchelonnement, 13:23-4
  - Pays industrialisés, économie, croissance, effet, 14:24
  - Pétrole, cartel, 6:31, 33
  - Prix, 8:16-7
  - Procédure, 13:23-4

**McLeod Young Weir Limited, Bank Watch, publication, référence, 13:11, 17****Macquarrie, honorable Heath, sénateur (Hillsborough), vice-président du Comité**

- Séance d'organisation, 1:9-13
- Système financier international et institutions
  - Antilles, Canada, liens particuliers, 5:22; 12:16
  - Brésil, 12:22
  - Mexique, dette internationale, Canada, intervention, 8:11
  - Pays du Commonwealth, endettement, 12:14-6
  - Procédure, 5:5-6, 13, 16, 19, 23, 26; 8:12; 12:5, 23

**Maintien de la paix**

- Canada, attitude à, 1:257-8
- Définition, 1:255
- Golan, hauteurs, 1:170, 184, 246-7
- Proche-Orient
  - Canada, rôle dans, 1:171-2, 227-8, 255-6
  - Evaluation, 1:257
- Rôle, 1:255

**North Africa—Cont'd**Canada—*Cont'd*

- Diplomatic relations, 1:24, 110
- Exports, 1:114-5
- Parliamentary study, lack of, 1:27-8
- Trade, 1:24-5, 29, 114-5

*See also*

- Francophone countries

**North-South Institute**

- Canada, contribution to resolution of debt crisis, suggestions, reference, 9:31-2

*Latin American (The) Debt Crisis: Causes, Consequences, Prospects*, paper by Professors A.R.M. Ritter and D.H. Pollock, reference to, 2:26

**Nuclear energy**

- Canada-Egypt, agreement, 1:120
- Oil prices, effect, 8:17

**Nurgitz, Hon. Nathan, Senator (Winnipeg North)**

- Organization meeting, 1:10-1

**ODA***See*

- Official Development Assistance

**OEDC***See*

- Organization for Economic Co-operation and Development

**OESC***See*

- Ontario International Corporation — Educational Services Division

**OPEC***See*

- Organization of Petrol Exporting Countries

**Official Development Assistance (ODA)**

## Aid

- Bilateral assistance, 11:8, 10
  - Business community
    - Transfer of Technology Program, 11:9
    - Industrial Co-operation Program, 11:9
  - Canada, bilateral, multilateral, percentage, 2:31; 11:29
  - Comparison between bilateral and multilateral assistance, 11:19-21
  - Costs, administrative, 11:9
  - Development banks, multilateral, 11:9-10
  - Food aid, 11:9, 18-9
  - Humanitarian aid, 11:9
  - Multilateral Technical Co-operation, 11:9
  - Tied aid, 11:21-2
  - Voluntary sector, 11:9, 18-9
- Baker Plan, effect, 11:29-32
- Budget, February 26/1986, development aid given on grant basis, 11:13-4; 14:11, 14-5
- Canadian International Development Agency, role, 11:8
- Contributions
- Canada, 1985-86, amount, 11:8
  - Gross National Product, percentages of, targets, 3:29-32; 5:5, 12; 11:8, 28-9; 12:10, 22
  - Industrialized countries, 2:28

**Marchés financiers internationaux**

- Accès, 8:10, 14
- Capitaux
  - Changements, 6:19, 34-5
  - Mouvements, 6:20
  - Solvabilité des pays en voie de développement, 6:19, 23-4
- Instruments financiers, innovations, 6:20-1, 23-4, 31-2, 34
- Intégration mondiale, 8:9
- Obligations internationales, émission, 6:20

**Maroc***Voir*

- Pays francophones

**Massé, M. Marcel, administrateur, Fonds monétaire international**

- Note biographique, 7:5
- Système financier international et institutions
  - Discussion, 7:11-31
  - Exposé, 7:5-11

**Matières premières**

- Prix, pays en voie de développement, effet, 3:8

**Mexique**

- Capitaux, exode, 8:19-21; 12:27-8
- Commerce, négociations, 8:12
- Dette internationale
  - Canada, banques
    - Montant de l'endettement, 11:12
    - Rôle, 8:11
  - Fonds monétaire international, négociations, 14:22-3, 26
- Réduction, 4:12; 6:25-7
- Rééchelonnement, 4:10; 6:37-8; 13:23-4
- Remboursement, 3:29
- Service, coûts, 2:17
  - Problème, crise, 3:10-1
- Economie, taux de croissance, 8:24
- Exportations
  - Augmentation, essai, 8:12
  - Canada, politique, 8:20
  - Pétrole, 2:17; 8:17
- Investissements, réglementation, 8:18-9
- Pétrole
  - Découverte, 2:17, 31-2
  - Prix, chute, conséquences, 2:17, 29; 6:8, 33; 8:16-7

**Mission d'observation des Nations unies au Yemen (MONUY)**

- Canada, rôle, description, 1:256

**Monde, conditions**

## Problèmes

- Conflits armés, 11:11
- Déforestation, 11:11
- Dépenses militaires, 11:11
- Désert, 11:11, 25
- Eau propre, accès, 11:12
- Population, 11:11, 24
- Production alimentaire, 11:11-2

## Vues

- Est-Ouest, conflit, 2:27-8
- Nord-Sud, conflit, 2:27-8

**Official Development Assistance (ODA)—Cont'd**

Costs, comparison with armament expenditures, 2:27

**Debt**

Amounts owed to Canada on loans, 11:12, 14

Moratorium on loans to African countries, 14:11, 14

Repayment, forgiveness, suggestion, 11:12

Development assistance programs, recipient countries, relationship, 11:12

Forgiveness of official development assistance debt in LDCs, 1977, 11:13; 12:11; 14:14

Development assistance instruments, 11:16-7

Program assistance, 11:17, 22-3, 25-6

Project assistance, 11:16, 21-3, 25-6

Loans, terms, 11:15-6

**Oil and oil products**

Caribbean, 5:7

Cartel, discussion, 6:31-3

Middle East, imports to Canada, 1:31, 119, 122

Price, decline, effects, 2:9-10, 17-8; 3:7, 27; 6:7-8, 11, 15-6, 22-3; 8:16-7, 26; 9:14; 12:8

*See also*

Petrochemical industry

**Olson, Hon. Horace Andrew, Senator (Alberta South)**

International financial system and institutions

Banks and banking, debt, international, rules and regulations, private banks, 8:13

Latin America, international debt, solutions, 8:12, 14

Trade, international policy, 6:11-2

**Ontario International Corporation, Educational Services Division**

Middle East and North Africa, marketing of services, 1:117

**Organization of African Unity**

Debt, special conference, 4:24

**Organization of Petrol Exporting Countries (OPEC)**

Aid to developing countries, decline, 12:9-10

Money surpluses, international debt, relationship, 2:10, 13; 3:7; 13:8, 28

**Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)**

Debt, international, general framework for policy, arrangement, 8:11, 15-6

Development assistance, definition, 11:18-9

Development Assistance Committee, contributions, recommendation, 3:30

Exports to developing countries, amount, 2:10

Growth policies, international debt, relationship, 3:12-3, 18

Stagflation, global economy, impact, 2:9

**PEDM***See*

External Affairs Department — Program for Export Market Development

**PLO***See*

Palestine Liberation Organization

**PNC***See*

Palestine National Council

**Mubarak, Son Excellence Mohamed Hosni, président de la République arabe d'Égypte**

Affaires extérieures et défense nationale, comités, séance spéciale, témoignage, référence, 1:181, 188, 191

**Moyen-Orient***Voir*

Proche-Orient

**Muir, honorable Robert, sénateur (Cape Breton-The Sydneys)**

Système financier international et institutions

Argentine, 12:22-3

Dette internationale, solutions, 2:25, 29

Pays en voie de développement, indépendance, préparation, 2:24-5

**Murray, honorable Lowell, sénateur (Grenville-Carleton)**

Séance d'organisation, 1:7, 12-3

Système financier international et institutions

Afrique, investissement étranger, 9:16-7

Aide publique au développement, 3:29-31

Banques et système bancaire, 7:23; 14:16-7

Centre de recherches pour le développement international, 10:11-2

Commerce, international, politique, importance, 4:13-4

Dette internationale, 3:28; 4:14-5; 9:14-7; 14:20-1

Fonds monétaire international, 7:20, 22

Investissement étranger, 9:16-7

Jamaïque, entreprises, programmes de gestion, 5:23

Pays industrialisés, économie croissance, effet, 14:24

**Nations unies, commission sur la planification du développement***Doubling Finance for Development: Meeting a Global Challenge*, référence, 12:7**Nations unies, Organisation (ONU)**

Afrique, session spéciale, mai 1986, 9:13

Assemblée générale

Dette internationale, dialogue intergouvernemental, 4:13

Résolution 181 (1947), 1:180, 183, 226

Conseil de sécurité

Canada, position, 1:228-9, 238

242 (1967), 1:184-6

Contributions, Proche-Orient, 13:30

Israël et pays arabes, relations, rôle, 1:180

Palestine

Comité spécial, 1:180, 183, 226

Résolution de morcellement de 1947, 1:180, 183, 226

**Nelson, M. John, directeur de la division du Moyen-Orient, Direction générale de l'expansion du commerce, Afrique et Moyen-Orient, ministère des Affaires extérieures**

Boycottages, citations, 1:279

**Nigéria**

Dette internationale, financement, politique, 2:28; 3:28; 4:12

Indépendance, préparation, 2:21, 24-5

**Nurgitz, honorable Nathan, sénateur (Winnipeg-Nord)**

Séance d'organisation, 1:10-1

**OCDE***Voir*

Organisation de coopération et de développement économique



**Pacific Rim countries**

Debt, international, 9:30-1

**Pakistan**

Economic growth rate, 14:9

**Palestine**

Historical perspective, 1:32-4, 74-5

United Nations Partition resolution of 1947, 1:32, 35, 74

**Palestine Liberation Organization (PLO)**

Arafat-Hussein Agreement, position, 1:67-9, 73

Budget, annual, 1:67

Canada

Contacts with, relations, 1:22, 82, 88-9, 91

Official contacts, policy, 1:89-91

Recommendations, 1:92-3

Divisions, internal differences, effect, 1:67-8, 88

Fez Conference, Charter, position, 1:43-4

Historical background, 1:64-5

Israel, recognition of, 1:91-2

Jordan, relationship with, 1:68

Military force, 1:65

Palestinians, principle representative, 1:66, 88, 91

Political institutions, functions

Central Council, 1:66

Executive Committee, 1:66

Testimony, reference, 1:38, 42-4

Position, current, 1:71

Reagan plan, position, 1:41-2

Recognition, status, 1:65, 81-3, 88, 92

Structure, functions, 1:66, 92

Terrorism, international, 1:65-6, 79, 91

United Nations Security Council Resolution 242, position, 1: 37

**Palestine National Council (PNC), 1:66,83****Palestinians**

Accommodation, importance, 1:19, 33-4, 49

Attitudes towards, 1:34

Camp David Peace Accords, position, 1:40

Emigration, Canadian immigration officers, authority, recommendation, 1:25-6, 138

Historic background, 1:55-6

Identity, national, attitude towards, 1:64

Negotiations, representation, recognition, problems, 1:20, 81-3

Palestine Liberation Organization, attitude towards, 1:66

Political process, restrictions, 1:50, 69, 79-80, 82

Recommendation, 1:20

Rights, 1:77

West Bank and Gaza

Banks, Arab, 1:61

Citizenship and passports, 1:56

Collective punishments, 1:63-4

Differences from Palestinians in other areas, 1:69-70, 72

Economies, 1:60-2

Education, higher, concerns, 1:62-3

Employment, 1:54, 56, 62-

Imports and exports, 1:60-1

Industry, local, foreign financial aid, 1:62

Land, Israeli acquisition, 1:57-9

Palestine Liberation Organization, Israeli policy, 1:71

Water, concerns, 1:59-60

*See also*

Palestine Liberation Organization

**OLP**

*Voir*

Organisation de libération de la Palestine

**ONUST**

*Voir*

Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine

**OPEP**

*Voir*

Organisation des pays exportateurs de pétrole

**Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine**

Canada, contribution, 1:288, 291

Israël, contribution, 1:205

Rôle, 1:207, 294

**Olson, honorable Horace Andrew, sénateur (Alberta Sud)**

Système financier international et institutions

Amérique latine, dette internationale, solutions, 8:12

Banques et système bancaire, dette internationale, règles, modification, banques privées, 8:13

Commerce, politique internationale, 6:11-2

**Ontario International Corporation, Division des services d'éducation**

Proche-Orient et Afrique du Nord, commercialisation des services, 1:271-2

**Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)**

Aide au développement, définition, 11:18-9

Comité d'aide au développement, contributions, recommandation, 3:30

Croissance, programmes, dette internationale, relation, 3: 12-3, 18

Dette internationale, cadre général d'action, d'entente, 8: 11, 15-6

Exportations aux pays en voie de développement, 2:10

«Stagflation», commerce international, effet, 2:9

**Organisation de l'Unité Africaine**

Dette, conférence spéciale, 4:24

**Organisation de libération de la Palestine (OLP)**

Arafat-Hussein, accord, position, 1:219-20, 224-5

Budget annuel, 1:218

Canada

Contacts avec, relations, 1:170, 234, 240-

Contacts officiels, politique, 1:241-4

Recommandations, 1:245-6

Dissensions, divergences d'opinion, effet, 1:218-9, 241

Fez, conférence, charte, position, 1:192-3

Historique, 1:215-6

Institutions politiques, fonctions

Comité exécutif, 1:218

Conseil central, 1:218

Témoignage, référence, 1:186, 191-3

Israël, reconnaissance, 1: 244

Jordanie, rapport entre, 1:220

Nations unies, résolution 242, Conseil de sécurité, position, 1:185-6

Palestiniens, représentant, principal, 1:217, 240, 243

Position actuelle, 1:222-3

Puissance militaire, 1:216

Reagan, plan, position, 1:190-1

Reconnaissance, statut, 1:216, 234-5, 240-1, 244-5

**Palestinians—Cont'd***See also—Cont'd*

United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees

**Paris Club***See under*

Debt, international

**Peacekeeping**

Definition, description, 1:102

Golan Heights, 1:23, 35, 94

Middle East

Assessment, 1:104

Canada's role in, 1:23-4, 75-6, 102-9

Role, 1:102

*See also*

Individual countries

**Pearson, Rt. Hon. Lester B., former Prime Minister of Canada (1963-68)**

Middle East, diplomatic role, evaluation, 1:28, 74-5

**Persaud, Bishnu, Director and Head Economic Affairs Division, Commonwealth Secretariat, London, England**

Biographical information, 12:5

International financial system and institutions

Discussion, 12:14-28

Statement, 12:5-14

**Peru**

Credit worthiness, 6:30-1

Debt, international, servicing, policy, 2:28-9; 3:28; 4:12; 5:19; 6:30; 9:33-4

International Monetary Fund, relationship, 14:12

**Petrochemical industry**

Saudi Arabia, production, impact, 1:123

**Phillipines**

Debt, international, 4:25; 9:31; 12:15

**Poland**

Debt, international, servicing problem, 3:11, 26

International Monetary Fund, membership, discussion, 3:20; 6:6, 24

**Pollock, David, Special Advisor to the Committee**

Biographical note, 2:6

International financial system and institutions

Discussion, 2:17, 20-32

*Latin American (The) Debt Crisis: Causes, Consequences, Prospects*, paper, with A. Ritter, reference, 2:26

Statement, 2:6-11

**Pouliot, François, Vice-President, Francophone Africa Branch, Canadian International Development Agency**

Testimony, reference, 1:130

**Protectionism**

Canada, considerations, 12:22

Developing countries, effect, 12:12; 14:28

**Organisation de libération de la Palestine (OLP)—Suite**

Structures, fonctions, 1:217, 244-5

Terrorisme international, 1:216-7, 231, 244

**Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP)**

Aide aux pays en voie de développement, déclin, 12:9-10

Argent, surplus, dette internationale, relation, 2:9-10, 13; 3:6

**Organisation sioniste mondiale**

*Colonies de peuplement en Judée et en Samarie — Stratégie, politique et plans*, rapport par M. Matityahu Drobes, citation, 1:202

**Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST)**

Canada, rôle, description, 1:256

Coût, 1982-1983, 1:258

Recommandation, 1:171, 259

**PDME***Voir*

Affaires extérieures, ministère — Programme de développement des marchés d'exportation

**PNB***Voir*

Produit national brut

**Pacifique, pays riverains**

Dette internationale, 9:30-1

**Pakistan**

Taux de croissance économique, 14:9

**Palestine**

Aperçu, historique, 1:180-3, 226-7

Nations unies, résolution de morcellement de 1947, 1:180, 183, 226

**Palestiniens**

Camp David, accords de paix, position, 1:188-9

Cisjordanie, Gaza

Acquisition du territoire par Israël, 1:208-9

Banques arabes, 1:212

Châtiments collectifs, problème, 1:214-5

Différences entre eux et autres Palestiniens, 1:221-2, 224

Eau, problème, 1:209-11

Economie, 1:211-3

Emploi, 1:205-6, 213

Enseignement supérieur, doléances, 1:214

Importations et exportations, 1:211-2

Industries nouvelles, aide financière par pays étrangers, 1:213

Organisation de libération de la Palestine, Israël, politique 1:221

Passeports et citoyenneté, 1:206

Droits, 1:229

Emigration, autorités canadiennes de l'immigration, prérogative spéciale, recommandation, 1:174, 295-6

Historique, 1:206-7

Identité nationale, attitude envers, 1:215

Négociations, estimation, représentation, problèmes, 1:168-9, 234-5

Organisation de libération de la Palestine, attitude envers, 1:217

Processus politique, restrictions, 1:200-1, 221, 234-5

Recommandation, 1:168, 232

Sort, importance, 1:167, 181-2, 198

**Pugsley, David, Vice-President, Educational Services Division, Ontario International Corporation**  
Middle East and Northern Africa, testimony, reference, **1:117, 126**

**Rabin, Yitzhak, Former Labour Minister of Israel**  
Testimony, reference, **1: 90**

**Reagan plan, 1:36,40-3,77-8**

### Refugees

Baha'is, program, **1:135-6**  
Iran, number, increase, **1:135-6**  
Iraq, increase, **1:136**  
Lebanon, special arrangements, **1:135**  
Quotas, allocation, statistics, **1:135**

### Regional Development Banks

*See under*  
Development banks

### Regional Economic Expansion Department

Canadian International Development Agency, tied aid, co-operation, **11:22**

**Rich Nations Urged to Act on Debt Crisis, article March 21,1986**  
*Globe and Mail*  
Quotation, comments on, **7:26-7**

**Ritter, A.R.M., Latin American (The) Debt Crisis: Causes, Consequences, Prospects**  
Paper with, D.H. Pollock, for North-South Institute, reference, **2:26**

### Roumania

Debt, international, repayment, **2:30**

### Rowe, Hon. Frederick William, Senator (Lewisporte)

International financial system and institutions  
Africa, Sub-Saharan countries, **12:17**  
Banks and banking, selling of international debt, **12:18**  
Debt, international, **3:16; 14:22, 29**  
International Development Agency, **11:23-4**  
International Development Research Centre, **10:8-9**  
International Monetary Fund, **9:26-7**  
Latin America, international debt, implications of, **8:18**  
South Korea, **3:16**  
World conditions, problems, **11: 24-5**  
Organization meeting, **1:12**

**Rule (The) of Law in Areas Administered by Israel, study by Israel National Section, International Commission of Jurists**  
Reference, **1:59-60**

### Saudi Arabia

Canada, bilateral trade, **1:119**  
Loans to, defaults, consequences, **13:33**  
Oil, imported to Canada, **1:119**  
Petrochemical industry, production, impact, **1:123**

### Savoie, Patrick, Clerk of the Committee

Organization meeting, **1:7-10, 12**

### Palestiniens—Suite

*Voir aussi*

Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine  
Organisation de libération de la Palestine

**Participation (La) du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions**, document, Agence canadienne de développement international, **11A:19-23**

### Pays arabes

Camp David, accords de paix, position, **1:188-9**  
Canada, relations Israël-Arabes, perception, **1:227-8**  
Israël, attitude envers, **1:169, 235-6**  
Prêts au pays en voie de développement, **13:33**  
Reagan, plan, position, **1:191**  
*Voir aussi*  
Fez, conférence, sommet de la Ligue arabe, 1982

### Pays communistes

Institutions financières internationales, contribution, **3: 19-20**

### Pays du Commonwealth

Endettement, **12:14-6, 25-6**

### Pays du Sahel

*Voir sous*  
Afrique

### Pays en voie de développement (Tiers monde)

Aide publique au développement, **11:12; 12:9-10**  
Dette, **11:12**  
Assistance, Proche-Orient, **1:174**  
Capitaux, sortie, **13:17-9**  
Comptes courants, réduction, 1980-1981, **12:6**  
Dépenses militaires, budget, **13:17, 19**  
Dette  
Montant, **11:12**  
Problèmes structurels, changements, **12:20-1; 13:18-9**  
Processus de redressement, **12:6, 9,27**  
Rapport avec les problèmes du système économique international, **12:6, 9-15**  
Remboursement, somme par année, **12:7**  
Développement, aide, dette, cours de gestion, formation, **2:22; 4:16-7**  
Economie, taux de croissance, **6:15; 12:7**  
Ententes de financement, attributs énumérés par M. Donald Lessard, Massachusetts Institute of Technology, **6:23**  
Exportations, croissance, importance, **5:12; 12:12**  
Exportations des pays de l'OCDE, **2:10**  
Fonds disponibles pour dépenses locales, **11:13**  
Fonds monétaire international, négociations, **12:12, 23-4**  
Importations, paiements, **2:8**  
Investissements, diminution, **11:12-3; 12:9-10**  
Marchés financiers internationaux, innovations financières, utilisation, **6:23-4, 31-2, 34**  
Matières premières, exportations, récession, répercussions, **3:8**  
Prêts accordés par le secteur privé, baisse, **12:9**  
Protectionnisme, effet, **12:12; 14:28**  
Ressources, transfert net, **12:7-8, 26-8**  
Secrétariat du Commonwealth, gestion de la dette, aide, **10:6**  
Solvabilité, **5:13; 6:19, 23-4, 28-9, 32; 7:10**

### Pays moins développés

Déficit extérieur, 1982, 1985, diminution, **14:6**  
Dette, gendre, **11:13**



- Settlement in Judea and Samaria — Strategy, Policy and Plans**, report by Matityahu Drobles, Chairman of the Settlement Department, World Zionist Organization, quotation, 1:52
- Shamir, His Excellency Yitzhak, Former Prime Minister and Foreign Minister of Israel**  
Testimony, reference, 1:39-40, 50
- Shawa, Rashad, ex-Mayor of Gaza**  
Testimony, reference, 1:59, 61, 70
- Sigler, John H., Director, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University**  
Testimony, reference, 1:74
- Sinai**  
Multinational Force and Observers in the Sinai, 1:23-4, 103, 108-9
- Solar energy**  
Oil prices, effect on use, 8:17-8
- South Africa**  
Debt, international, Fritz Leutwiler, role of neutral arbitrator, 9:10
- South America**  
Debt, international, 9:31
- South Korea**  
Debt, international, 3:12, 16; 9:31
- South-South Commission**, establishment, 12:25
- Sri Lanka**  
International Development Research Centre, computer program, 10:7-8, 13-4
- Stabex program**  
*See under*  
European Economic Community — Lomé convention
- Stanfield, Hon. Robert L., Q.C., Special representative of the Government of Canada to the Middle East and North Africa (1979-80)**  
Quotations, 1:48-9, 82-3, 86-7
- Stein, Janice, Department of Political Science, University of Toronto**  
Testimony, reference, 1:71, 81, 98
- Sub-Saharan countries**  
*See under*  
Africa
- Sudan**  
Canadian International Development Agency, relations, 1: 129-30  
Debt, international, percentage of exports, 4:7
- Syria**  
Embassy, Canadian, establishment recommendation, 1:24, 112  
Israel relationship with, 1:35-6  
Lebanon, relations, 1:95-7  
Trade relations with Canada, possibilities, 1:112  
*See also*  
Golan Heights
- Pays moins développés—Suite**  
Obligations financières officielles, déchargement, 12:11
- Pays francophones**  
Relations culturelles et éducationnelles, politique canadienne, 1:264, 267-9  
Immigration, efforts pour accroître, 1:264
- Pays industrialisés**  
Croissance  
Effet, pays en voie de développement, 3:18; 7:29; 14: 24-5  
Taux, prévision, 12:7; 14:23-4  
Dette internationale, complaisance, 12:6  
*Voir aussi*  
Organisation de coopération et de développement économique
- Pearson, très honorable Lester B., ancien Premier ministre du Canada**  
Proche-Orient, rôle diplomatique, évaluation, 1:176, 226
- Pérou**  
Dette internationale, financement, politique, 2:28-9; 3:28; 4:12; 5:19; 6:30; 9:33-4  
Fonds monétaire international, rapport, 14:12  
Solvabilité, 6:30-1
- Persaud, M. Bishnu, directeur et chef de la division des affaires économiques, Secrétariat du Commonwealth, Londres (Angleterre)**  
Information biographique, 12:5  
Système financier international et institutions  
Discussion, 12:14-28  
Exposé, 12:5-14
- Pétrole**  
Cartel, discussion, 6:31-3  
Prix, baisse, effet, 2:9-10, 17-8; 3:7, 27; 6:7-8, 11, 15-6, 22-3; 8:16-7, 26; 9:14; 12:8  
Antilles, 5:7, 18  
Proche-Orient, importations au Canada, 1:277-8  
*Voir aussi*  
Produits pétrochimiques
- Philippines**  
Dette internationale, 4:25; 9:31; 12:15
- Plan Baker**  
*Voir sous*  
Dette internationale
- Pologne**  
Dette internationale, service, problème, 3:11, 26  
Fonds monétaire international, membre, discussion, 3:20; 6: 6, 24
- Pollock, M. David, conseiller spécial auprès du Comité**  
Note biographique, 2:6  
Système financier international et institutions  
*Crise (La) de la dette en Amérique latine: causes, conséquences, possibilités*, document avec M. A. Ritter, référence, 2:26  
Discussion, 2:17, 20-32  
Exposé, 2:6-11
- Pouliot, M. François, vice-président, Direction générale de l'Afrique francophone, Agence canadienne de développement international**  
Témoignage, référence, 1:230

**Technological change**

Economy, world, effect, 8:9

**Terzi, Zehdi, Permanent Observer of the PLO to the United Nations**

Testimony, reference, 1:42, 56, 65-7

**Third world**

*See*

Developing countries

**Toronto Dominion Bank**

Credit rating, 13:11-3, 28

Debt to equity ratio, 13:15-6

**Trade**

Africa, 9:23-6

Boycott demands, results, 1:25

Caribbean and Western Europe, 5:15

International

Policy, importance, 2:8, 28; 4:13-4; 5:12; 6:11-2; 9:26

Statistics, 8:9; 12:8

Latin America, 8:8-9

Middle East and North Africa, 1:24-5, 27

Mixed credit program, 1:25

*See also*

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

Export Development Corporation

**Trinidad and Tobago**

Oil, price decline, effect, 12:16

**Tunisia**

*See*

Francophone countries

**Turkey**

Debt, international, serving problem, 1970s, 3:10-1

**UNDOF**

*See*

United Nations Disengagement Observer Force

**UNEF**

*See*

United Nations Emergency Force

**UNEF II**

*See*

United Nations Emergency Force II

**UNIFIL**

*See*

United Nations Interim Force in Lebanon

**UNOGIL**

*See*

United Nations Observer Group in Lebanon

**UNRWA**

*See*

United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees

**Proche-Orient**

Canada

Aide au développement, 1:174

Etude parlementaire, manque, 1:176

Exportations, 1:269

Immigration, politique, recommandation, 1:174

Importations, 1:269

Maintien de la paix, mission

Golan, hauteurs, 1:171-2

Liban, 1:172

Rôle, 1:171, 263

Sinaï, 1:172

Relations

Bilatérales, politique, 1:264

Commerciales, 1:173-4, 269-78

Diplomatiques, 1:172, 264

Courses aux armements, 1:178-9

Contributions, Nations unies, UNESCO, 13:30

Déclaration Balfour, 1:180

Etats-Unis, soutien militaire, 1:178

Paix, conférence internationale, recommandée, 1:169, 237-8

Placements bancaires garantis, pays industrialisés occidentaux, 13:8, 28

Sécurité, question, 1:178-9

Union des républiques socialistes soviétiques

Paix, rôle, 1:237-8

Soutien militaire, 1:178-9

*Voir aussi*

Israël et pays arabes, relations

**Produit national brut (PNB)**

Canada

Aide au développement, contribution, pourcentage, 3:29-31; 5:5, 12; 11:8, 28-9; 12:10

Commerce extérieur, importance, 2:11

**Produits pétrochimiques**

Arabie Saoudite, production, effet, 1:278

***Programme (Un) de croissance économique pour l'Amérique latine, thème, rencontre, janvier 1986, argentine, référence, 8:24*****Programme Stabex**

*Voir sous*

Communauté économique européenne — Convention de Lomé

**Protectionnisme**

Canada, considérations, 12:22

Pays en voie de développement, conséquence, 12:12; 14:28

***Pugsley, M. David, vice-président, Division des services d'éducation, Ontario International Corporation***

Proche-Orient et l'Afrique du Nord, témoignage, référence, 1: 272, 282

***Rabin, M. Yitzhak, ancien premier ministre travailliste d'Israël***

Témoignage, référence, 1:243

***Reagan, plan, 1:184, 189-92, 229-30*****Réfugiés**

Bahais, programme, 1:292-3

Cotisation, statistiques, 1:292

Iran, nombre, augmentation, 1:292

**UNSCOP**

See

United Nations—Palestine-Special Committee

**UNTSO**

See

United Nations Truce Supervisory Organization

**UNYOM**

See

United Nations Yemen Observer Mission

**USSR**

See

Union of Soviet Socialist Republics

**Union of Soviet Socialist Republics (USSR)**

Iran-Iraq relations, policy on, 1:100

Middle East

Military support, 1:30

Peace process, 1:85

**United Arab Emirates**

Embassy, Canadian, 1:111

**United Nations**

African countries, special session, May 1986, 9:13

Contributions, Middle East, 13:30

General Assembly resolutions 181 (1947), 1:32, 35, 74

Israeli-Arab relations, role, 1:32

Palestine

Partition plan of 1947, 1:32, 35, 74

Special Committee, (UNSCOP), 1:32, 35, 74

Security Council resolutions

Canada, position on, 1:76-7, 85

242 (1967), 1:36-8

**United Nations Committee for Development Planning**Report, *Doubling Finance for Development: Meeting a Global Challenge*, reference, 12:7**United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)**

Canada

Contribution, recommendation, 1:23, 106

Cost, 1982-83, 1:105

Involvement, description, 1:103

Success, 1:35, 94, 105-6

**United Nations Emergency Force (UNEF)**

Canada, involvement, description, 1:103

**United Nations Emergency Force II (UNEF II)**

Canada, involvement, description, 1:103

**United Nations General Assembly**

Debt, international, intergovernmental dialogue, statement, 4:13

**United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)**

Canada, role, 1:23, 103, 106, 108

Mandate, difficulties, assessment, 1:106-8

Negotiations, Israel-Lebanon, November, 1984, role, 1:95

**Réfugiés—Suite**

Iraq, nombre, augmentation, 1:292-3

Liban, nouveau programme, 1:292

**Relations (Les) du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord**, rapport du comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

## Annexes

A—Liste des témoins, 1:300-13

B—Echanges commerciaux du Canada avec le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, (1979 à 1984), tableau, 1:314-5

C—Population et PNB par habitant, 1982, pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord, tableau, 1:316

D—Importations de pétrole brut du Proche-Orient en pourcentages des importations totales du Canada de 1971 à 1984 (en milliers de barils par jour), tableau, 1:317

E—L'aide humanitaire du Canada au Proche-Orient et à l'Afrique du Nord, 1:318-20

F—Immigration au Canada du Proche-Orient et d'Afrique du Nord, arrivées de 1978 à 1984 selon le dernier pays de résidence permanente, tableau, 1:321

Avant-propos, 1:163-4

## Cartes

A — Le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, 1:297

B — Israël et ses voisins, 1:298

C — Liban, 1:299

Conclusions, résumé, 1:167-74

Introduction, 1:175-7

Ordre de renvoi, 1:177

Recommandations, 1:167-74, 230-8

Table des matières, 1:165-6

Texte, 1:162-321

**Rich Nations Urged to Act on Debt Crisis**, article, le 21 mars 1986, *Globe and Mail*

Citation, commentaire, 7:26-7

**Ritter, M. A.R.M., Crise (La) de la dette en Amérique latine: causes, conséquences, possibilités**

Document avec M. D.H. Pollock, de l'Institute Nord-Sud, référence, 2:26

**Roumanie**

Dette internationale, remboursement, 2:30

**Rowe, honorable Frederick William, sénateur (Lewisporte)**

Séance d'organisation, 1:12

Système financier international et institutions

Afrique, pays du Sahel, définition, 12:17

Agence canadienne de développement international, 11:23-4

Amérique latine, dette internationale, conséquence, 8:18

Banques et opérations bancaires, vente des dettes, 12:18

Centre de recherches pour le développement international, 10:8-9

Corée du Sud, 3:16

Dette internationale, 3:16; 14:22, 29

Fonds monétaire international, 9:26-7

Monde, problèmes, 11:24-5

**Rule (The) of Law in Areas Administered by Israel**, étude, Section israélienne de la Commission internationale des juristes

Référence, 1:210

**SEE**

Voir

Société pour l'expansion des exportations



**United Nations Observer Group in Lebanon (UNOGIL)**

Canada, involvement, description, 1:103

**United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees (UNRWA)**

Canada, contribution, 1:131, 134

Israel, contribution, 1:54

Role, 1:56, 137

**United Nations Truce Supervisory Organization (UNTSO)**

Canada's involvement in, description, 1:103

Cost 1982-83, 1:105

Recommendation, 1:23, 105

**United Nations Yemen Observer Mission (UNYOM)**

Canada, involvement, description, 1:103

**United States**

American Near East Refugee Aid (ANERA), projects, approval, rejection, 1:132

Boycott legislation, 1:124

Debt, non-financial, volume, 6:19

Deficit, fiscal, interest rates, impact, 2:20

Development projects, West Bank and Gaza, 1:132

Dollar, exchange rate, 3:21-2, 25; 6:31-2, 34-5, 38-9; 7:6

Economy, global, decline, 9:6, 29

Exports to Latin America, decline, effects, 2:11

Gramm-Rudman-Hollings Anti-Deficit Law, 7:11, 13, 15; 14:13-4

Iran-Iraq relations, policy on, 1:100

Israel, aid to, 1:47

Middle East

Military support, 1:30

Peace process, role, 1:71-2

Real Estate Investment Trust, Canadian banks, losses, 13: 19-20

*See also*

Camp David Peace Accord

Reagan plan

**University of Bethlehem**

Canadian International Development Agency, disbursement for, amount, 1:131

**van Roggen, Hon. George C., Senator (Vancouver-Point Grey), Committee Chairman**

Foreign Affairs, Standing Senate Committee, mandate, 2:26, 31

International financial system and institutions

Africa, debt, international, 9:30, 33; 11:31

Arab countries, loans to developing countries, 13:33

Banks and banking

Canadian banks, government, involvement, discussion, 13: 32-3

Comparison Canadian, American banks, loans, exposure, 13: 32

Debt to equity ratio, 13:15

Hidden reserves, 13:32

Selling of debt, 12:18

Capital, flight of, 12:28; 14:20

Debt, international, 2:10

Baker Plan, 11:29-32; 13:35; 14:18-9

Banks and banking, 2:16-7; 3:9-10

Countries most heavily indebted, 3:10; 4:7

Inflation, rates, 2:19

Initiatives, 9:34

Rescheduling, 13:34-5

Servicing, 6:37-8; 14:20-1, 24

Write-downs, 4:14, 18; 6:36

**Savoie, Patrick, greffier du Comité**

Séance d'organisation, 1:7-10, 12

**Services pédagogiques**

Importance, possibilité, 1:174, 271-2

**Shamir, Son Excellence Yitzhak, ancien premier ministre et ministre des Affaires étrangères de l'Israël**

Témoignage, référence, 1:188, 200

**Shawa, M. Rashad, ancien maire de Gaza**

Témoignage, référence, 1:210, 212, 222

**Sigler, M. John H., directeur du Norman Paterson School of International Affairs à l'université Carleton**

Témoignage, référence, 1:226

**Sinai**

Force multinationale d'observation (FMO) au Sinaï, 1:172

**Société des services éducationnels de l'Ontario**

*Voir*

Ontario International Corporation, Division des services d'éducation

**Société pour l'expansion des exportations (SEE)**

Agence canadienne de développement international, coordination, 1:282; 11:13, 22

Algérie, contrats, 1:271, 281

Arabie Saoudite, ligne de crédit, 1:274, 281

Crédit mixte, programme, administration, recommandation, 1:173, 284

Egypte, subventions, prêts, 1:275, 281

Financement

Parallèle, 1:281

Taux d'intérêt, plaintes, 1:281

Information de base, 1:281

Israël, services de financement, 1:281

Mécanisme canadien de préparation de projets (MCCP), 1:287-8

**Sommet économique de Bonn (1985)**

Déclaration, 7:6, 11, 29

**Soudan**

Agence canadienne de développement international, relations, 1:285-6

Dette internationale, pourcentage des exportations, 4:7

**Sri Lanka**

Centre de recherches pour le développement international, logiciel, 10:7-8, 13-4

**Stanfield, honorable Robert L., c.r., représentant spécial du gouvernement canadien auprès du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord**

Citations, 1:198, 234-5, 238-9

**Stein, Mme Janice, Département des sciences politiques, Université de Toronto**

Témoignage, référence, 1:222-3, 233, 250-1

**Syrie**

Ambassade canadienne, création recommandée, 1:172, 267

Israël, relations, 1:184

**van Roggen, Hon. George C., Senator (Vancouver-Point Grey)...—***Cont'd*

- International financial system and institutions—*Cont'd*
- Financial institutions, international, Canadian contribution, 9:32
- Germany, European economy, role, 6:39
- Group of Seventy-Seven, 12:24-5
- Industrialized countries, economic growth, effect, 14:24
- Inspector General of Banks, role, 3:23
- International Development Association, 3:17, 19
- International Development Research Centre, 10:12-5
- International Monetary Fund, 2:30-1; 3:14; 12:24
- Jamaica, International Monetary Fund, relationship, 12:17
- Latin America, international debt, solutions, 8:27-9
- Mexico
  - Debt, international, rescheduling, 6:37; 14:22-3
  - Oil, discovery, effect, 2:31; 3:29
- Monetary system, international, 3:23
- Official Development Assistance, 3:31; 11:13-6, 29; 14: 15
- Oil
  - Cartel, 6:33
  - Prices, drop, effect, 2:17-8
- Procedure, 2:11, 16, 18, 32; 3:5-6, 16, 21, 24-9, 32; 4:5-6, 13, 18; 6:5, 11, 13, 17-8, 24, 39-40; 8:5, 15-6, 18, 20, 22, 24, 29; 9:5, 11, 34; 10:5, 8,16; 11:5, 8,11, 17, 24-6, 32; 12:11, 16, 28; 13:5-6, 14, 23-4, 35; 14:5, 11, 16, 25, 28, 31
- Regional Development Banks, 11:29
- Saudia Arabia, loans to, defaults, consequences, 13:33
- South Korea, 3:16
- South-South Commission, 12:25
- United States, dollar, exchange rate, 6:38

**Venezuela**

- Debt, international, rescheduling, 4:10

**Watson, Andrew M., Associate Chairman, Toronto University Middle East Group, Professor of Economics, University of Toronto**  
 Testimony, reference, 1:22

**West Bank**

- Canada
  - Canadian International Development Agency, development assistance funds, 1:131-2
  - Development assistance, policy revision recommendation, 1:25, 133
- European Community, developmental aid, amount, 1:132
- Israel
  - Administration, 1:53-5
  - Policy, 1:49-51, 133
  - Security, concern, 1:21, 48, 84
  - Settlement, 1:51-3
  - Halting, recommendation, 1:20, 80-1
- Palestinians, concerns, perceptions, 1:57-64
- United States, development projects, amount, 1:132
- See also*
  - Palestinians
  - West Bank Data Base Project

**West Bank Data Base Project**

- Report by Meron Benvenisti, reference, 1:57-9, 60, 80, 132-3

**Williamsburg strategy***See under*

- Debt, international

**Syrie—Suite**

- Liban, relations, 1:248-50
- Relations commerciales avec le Canada, possibilités, 1:266
- Voir aussi*
  - Golan, hauteurs

**Système monétaire international**

- Arrangements, description, 3:23-4
- Canada, avis, 3:21
- Fonds monétaire international, rôle, 7:12

**Technologie nouvelle**

- Economie mondilae, effet, 8:9-10

**Terzi, M. Zehdi, observateur permanent de l'OLP aux Nations unies**

- Témoignage, référence, 1:191, 206, 217-8

**Tiers monde***Voir*

- Pays en voie de développement

**Travail**

- Division internationale, importance, effet, 8:10, 12-3

**Trinidad, pétrole, prix, effet, 12:16****Tunisie***Voir*

- Pays francophones

**Turquie**

- Dette internationale, service de la dette, années 70s, 3:10-1

**UNRWA***Voir*

- Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine

**UNSCOP***Voir*

- Nations unies — Palestine — Commission spéciale

**URSS***Voir*

- Union des républiques socialistes soviétiques

**Union des républiques socialistes soviétiques (URSS)**

- Iran-Iraq, relations, politique, 1:253
- Proche-Orient, soutien militaire, 1:178-9

**Université de Bethléem**

- Agence canadienne de développement, décaissement, montant, 1: 288

**van Roggen, honorable George, sénateur (Vancouver-Point Grey), président du Comité**

- Affaires étrangères, Comité sénatorial permanent, mandat, 2: 26, 31
- Système financier international et institutions
  - Afrique, dette internationale, 9:30, 33; 11:15, 31
  - Aide publique au développement, 3:31; 11:13-6, 29; 14:15
  - Allemagne, économie européenne, relance, 6:39
  - Amérique latine, dette internationale, solutions, 8:27-9
  - Arabie Saoudite, prêts, défaut de paiement, conséquences, 13:33

**Wilson, Hon. Michael, Minister of Finance**

- International financial system and institutions
  - Discussion, 14:11-30
  - Statement, 14:5-11

**Wiseman, Henry, Professor, Department of Political Studies, University of Guelph, Guelph, Ontario**

- Peacekeeping, assessment, 1:104

**World conditions****Problems**

- Armed conflicts, 11:11
- Deforestation, 11:11
- Desert, 11:11, 25
- Food production, 11:11-2
- Military expenditures, 11:11
- Population, 11:11, 24
- Water, clean, access to, 11:12

**Views**

- East-West security-oriented, 2:27-8
- North-South developmentally-oriented, 2:27-8

**World Bank****Africa**

- Foreign exchange earnings, forecasts, 9:12, 26
- Perception of problems, 9:28
- Policy changes in countries, report, 9:18
- Special facility, 9:13; 12:10

**Baker Plan, increased lending to debt crisis countries, 6:7; 7:13; 14:7, 9, 28****Banks, commercial, co-ordination, 13:17; 14:13****Brazil, loans, amount, 1985, 8:14****Contributions, voting power, relationship, 13:7, 30****Credibility, 9:11****Debt, international, long-term financing, 8:11****Developing countries, financial requirements, assessment, coordination, IMF, commercial banks, 6:9-10; 7:15-8, 23-5****Finance Department, jurisdiction, 11:29****Function, purpose, 2:14, 16, 28, 31; 3:17; 9:8; 11:28; 14:13, 19****Funds, 9:19, 30, 32; 12:11; 14:10, 13****History, 2:16****International Monetary Fund, relationship, 6:6; 14:9, 12-3****Jamaica, public administration program, 5:22****Latin America, extra loans, 8:14****Loans**

- Amount 1985, 3:6
- Conditionality rules, 8:16; 9:11

**Middle-income countries, borrowing capacity, 12:15****Training courses, black African countries, 2:22; 4:16-7****World Economic Conference, 9:22-3****World Jewish Congress**

- Testimony, reference, 1:40, 51

**World Zionist Organization**

- Settlement in Judea and Samaria — strategy, policy and plans*, report by Matityahu Drobles, quotation, 1:52

**Yuzyk, Hon. Paul, Senator (Fort Garry)****International financial system and institutions**

- Africa, Sub-Saharan countries, debt, international, 9:11-3
- Banks and banking, 13:26-7
- Canada, dollar exchange rate, 6:35
- Debt, international, 4:20; 13:27

**van Roggen, honorable George, sénateur (Vancouver-Point Grey)...—*Suite*****Système financier international et institutions—*Suite*****Association internationale de développement, 3:17, 19****Banques de développement régional, 11:29****Banques et opérations bancaires****Banques canadiennes, gouvernement, contribution, discussion, 13:32-3****Comparaison, exposition des banques canadiennes, américaines, 13:32****Ratio du passif à l'actif, 13:15****Réserves cachées, 13:32****Vente des dettes, 12:18****Capitaux, exode, 12:28; 14:20****Centre de recherches pour le développement international, 10:12-5****Commission sud-sud, 12:25****Corée du Sud, 3:16****Dettes internationale, 2:10****Banques et système bancaire, 2:16-7; 3:9-10****Frais de service, 6:37-8; 14:19-20, 24****Initiatives, 9:34****Pays les plus endettés, 3:10; 4:7****Plan Baker, 11:29-32; 13:35; 14:18-9****Réduction, 4:14, 18; 6:36****Rééchelonnement, 13:34-5****Etats-Unis, dollar, taux de change, 6:38****Fonds monétaire international, 2:30-1; 3:14; 12:24****Groupe des soixante-dix-sept, 12:24-5****Inflation, taux, 2:19****Inspecteur général des banques, 3:23****Institutions financières internationales, Canada, contribution, 9:32****Jamaïque, Fonds monétaire international, rapport, 12:17****Pays industrialisés, économie, croissance, 14:24****Mexique****Dettes internationale, rééchelonnement, 6:37-8; 14:22-3****Pétrole, découverte, effet, 2:31; 3:29****Pays arabes, prêts aux pays en voie de développement, 13:33****Pétrole****Cartel, 6:33****Prix, chute, effet, 2:17-8****Procédure, 2:11, 16, 18, 32; 3:5-6, 16, 21, 24-9, 32; 4:5-6, 13, 18; 6:5, 11, 13, 17-8, 24, 39-40; 8:5, 15-6, 18, 20, 22, 24, 29; 9:5, 11, 34; 10:5, 8, 16; 11:5, 8, 11, 17, 24-6, 32; 12:11, 16, 28; 13:5-6, 14, 23-4, 35; 14:5, 11, 16, 25, 28, 31****Système monétaire international, 3:23****Vénézuela****Dettes, internationale, rééchelonnement, 4:10****Watson, M. Andrew M., président associé, Université de Toronto, Groupe sur le Moyen-Orient, professeur d'économie, Université de Toronto****Témoignage, référence, 1:213****West Bank Data Base Project****Rapport de M. Meron Benvenisti, référence, 1:208-9, 210-1, 213, 233, 289****Williamsburg, stratégie****Voir sous****Dettes, internationale**



**Yuzyk, Hon. Paul, Senator (Fort Garry)—*Cont'd***International financial system and institutions—*Cont'd*

Inflation, rate, 2:23-4

Jamaica, exports, 5:16-7

Oil price, decline effects, 9:14

Procedure, 4:25

United States, dollar, exchange rate, 6:34

**Zaire**

Debt, management training courses, 4:17

*See* following pages for lists of appendices, documents and witnesses.**Wilson, honorable Michael, Ministre des Finances**

Système financier international et institutions

Discussion, 14:11-30

Exposé, 14:5-11

**Wiseman, M. Henry, professeur, Département d'études politiques,  
Université de Guelph, Guelph, Ontario**

Maintien de la paix, évaluation, 1:257

**Yuzyk, honorable Paul, sénateur (Fort Garry)**

Système financier international et institutions

Afrique, pays du Sahel, dette internationale, 9:11-3

Banques et opérations bancaires, 13:26-7

Canada, dollar, taux de change, 6:35

Dette internationale, 4:20; 13:27

Etats-Unis, dollar, dévaluation, 6:34

Inflation, taux, 2:23-4

Jamaïque, exportations, 5:16-7

Pétrole, baisse de prix, effet, 9:14

Procédure, 4:25

**Zaire**

Dette internationale, cours de formation, 4:17

*Voir* sur pages suivantes listes d'appendices, de documents et de témoins.

**Appendices**

- 11A—*Debt and Development*, document, Canadian International Development Agency, 11A:1-18
- 11B—*Canada's Participation in the International Financial System and Institutions*, document, Canadian International Development Agency, 11A:19-23

**Witnesses**

- Barber, Horace, Alternate Executive Director, World Bank, Washington, D.C.
- Catley-Carlson, Margaret, President, Canadian International Development Agency
- Coleman, John, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch, Department of Finance
- de Larosière, Jacques, Managing Director, International Monetary Fund
- Dell, Sidney, Senior Fellow, United Nations Institute for Training and Research, New York, New York
- Fortin, Yves, Assistant Director, International Finance and Development Division, Department of Finance
- Head, Ivan, President, International Development Research Centre
- Helleiner, Gerald, Professor of Economics, University of Toronto
- Hockin, Alan, Administrative Studies, York University
- Ibarra, David, Former Minister of Finance, Mexico
- Isbister, Claude, Special Advisor to the Committee
- Lipsky, John P., Vice-President, Salomon Brothers Inc., New York
- Massé, Marcel, Executive Director, International Monetary Fund
- Persaud, Bishnu, Director and Head Economic Affairs Division, Commonwealth Secretariat, London, England
- Pollock, David, Special Advisor to the Committee
- Wilson, Hon. Michael, Minister of Finance

For pagination, see Index by alphabetical order.

**Appendices**

- 11A—*Endettement (L') et le développement*, document, Agence canadienne de développement international, 11A:1-18
- 11B—*Participation (La) du Canada à l'égard du système financier international et de ses institutions*, document, Agence canadienne de développement international, 11A:19-23

**Témoins**

- Barber, M. Horace, directeur exécutif suppléant, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Catley-Carlson, Mme Margaret, président, Agence canadienne de développement international
- Coleman, M. John, sous-ministre adjoint, Direction des finances et du commerce internationaux, ministère des Finances
- de Larosière, M. Jacques, directeur exécutif, Fonds monétaire international
- Dell, M. Sidney, membre principal de l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche, New York, New York
- Fortin, M. Yves, directeur adjoint, Division des finances et du développement internationaux, ministère des Finances
- Head, M. Ivan, président, Centre de recherches pour le développement international
- Helleiner, M. Gerald, professeur d'économie, Université de Toronto
- Hockin, M. Alan, doyen des études administratives, Université York
- Ibarra, M. David, ancien ministre des Finances du Mexique
- Isbister, M. Claude, conseiller spécial auprès du Comité
- Lipsky, M. John P., vice-président, Salomon Brothers Inc., New York
- Massé, M. Marcel, administrateur, Fonds monétaire international
- Persaud, M. Bishnu, directeur et chef de la division des affaires économiques, Secrétariat du Commonwealth, Londres (Angleterre)
- Pollock, M. David, conseiller spécial auprès du Comité
- Wilson, honorable Michael, Ministre des Finances

Pour pagination, voir Index par ordre alphabétique.















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*











JUN 10 1987



